في الشرق والغرب

تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص

... والتنمية الاقتصادية

إعداد وتحرير
ستيف . هـ . هانكى

ترجمة
محمد مصطفى غنيم

مراجعة وتقديم
د. شريف لطفى



دار الشروق

تحويل الملكية العامة
إلى القطاع الخاص

... والتنمية الاقتصادية

في الشرق والغرب

الطبعـة الأولى

١٤١٠ هـ - ١٩٩٠ م

دار الشروق

القاهرة : ١٦ شارع جواد حسني - هاتف : ٣٩٣٤٥٧٨ - ٣٩٣٤٨١٤
برقيا : شروق - تلكس : 93091 SHROK UN
بيروت . ص . ب . ٨٠٦٤ - هاتف : ٣١٥٨٥٩ - ٨١٧٧٦٥ - ٨١٧٢١٣
برقيا : داشروق - تلكس : SHOROK 20175 LE

في الشرق والغرب

تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص

... والتنمية الاقتصادية

إعداد وتحرير

ستيف. هـ. هانكي

ترجمة

محمد مصطفى غنيم

مراجعة وتقديم

د. شريف لطفي

دار الشروق

بالاشتراك مع

المركز الدولي للنمو الاقتصادي

تم نشر هذا الكتاب بالتعاون مع المركز الدولى للنمو الاقتصادى وهو مؤسسة لاتهدف للربح تأسست عام ١٩٨٥ لتنشيط المناقشات الدولية فى السياسات الاقتصادية ، والبشرية . ويتبنى المركز دراسات ومؤتمرات ومنشورات بالتعاون مع شبكة دولية من المعاهد المماثلة التى توزع منشورات المركز وأعضاء الشبكة الدولية على المختصين فى انحاء العالم .

وتتركز ابحاث ومنشورات المركز فى خمسة اتجاهات أساسية : ـ دراسات على مستوى القطاع ـ دراسات على مستوى الدولة . ـ دراسات فى التنمية البشرية والشئون الاجتماعية . ـ البحوث المتنوعة . ـ اعادة الطبع والنشر .

ويرتبط المركز بمعهد الدراسات المعاصرة ومركزه الرئيسى بينما بالإضافة إلى مقره بسان فرانسيسكو . كاليفورنيا .

المركز الدولى للتنمية الاقتصادية :

243 Kearny street, San Francisco,
California, 94108 USA
Phone : (415) 981 - 5353 Fax : (415) 986 - 4878.

تقديم

موضوع هذا الكتاب هو موضوع الساعة ، دوليا ومحليا ، شرقا وغربا ، وفى الدول المتقدمة والدول النامية ، على حد سواء . ولذلك يلزم التنويه بفضل ناشره « دار الشروق » لإصدار هذا الكتاب فى الوقت الذى تشتد الحاجة فعلا إلى الإلمام بدقائق موضوعاته ، وبفضل مترجمه الكاتب الصحفى القدير الأستاذ محمد مصطفى غنيم الذى جمع بين دقة الالتزام بالأصل الإنجليزى وبين جزالة ووضوح التعبير باللغة العربية .

ويمتاز هذا الكتاب بأنه رغم تناوله لموضوع اقتصادى فنى فى المقام الأول ، فإنه يعرضه بأسلوب واضح وبسيط يصلح للقارئ المتخصص فى علم الاقتصاد ، وفى نفس الوقت يصلح للقارئ المثقف المهتم بالموضوعات التى تشغل بال الرأى العام دون حاجة لأن يكون أصلا من المتخصصين فى علم الاقتصاد . فهو يخاطب ـ إلى جانب الاقتصاديين المتخصصين ـ جمهور الرأى العام بمختلف فئاته من ناخبين وسياسيين ، ومسئولين حكوميين ومستخدمين للخدمات الحكومية ، ومستهلكين ودافعى ضرائب ، ومدخرين ومستثمرين ، وعاملين ومديرين . وهو يوضح للمواطنين الاتجاه العام الذى يسلكه التطور والتقدم فى العالم الخارجى .

وموضوع الكتاب هو علاقة التنمية الاقتصادية بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . وهو التطور واسع النطاق الذى أسماه بعض الكتاب باللغة العربية بـ « التخصيص » أو « الخصخصة » . ويشمل هذا التعبير أشكالا متعددة من تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ، من بينها مايلى :

١ ـ بيع الشركات الحكومية بالكامل للجمهور وخاصة إلى العاملين بهذه الشركات .

٢ ـ التأجير طويل الأجل للأصول المملوكة للحكومة للقطاع الخاص ، وفقا لشروط مناسبة لتحقيق المصلحة العامة للجمهور وللإقتصاد الوطنى .

٣ ـ طرح الخدمات الحكومية على القطاع الخاص للتعاقد على إدارتها مع الالتزام بالشروط المناسبة لحماية المستهلكين .

٤ ـ تصفية الوحدات الحكومية التي يثبت عدم صلاحيتها للاستمرار لعدم توفر جدوى اقتصادية منها ولاستمرار تحملها بخسائر يدفعها في النهاية جميع المواطنين .

ويوضح الكتاب علاقة كل ذلك بالتنمية الاقتصادية ، مع بيان أمثلة لما تم في هذا الصدد في دول أخرى نامية ومتقدمة . وينتهي الكتاب من ذلك إلى أن عملية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص من شأنها رفع معدل النمو الاقتصادي ، ورفع مستوى جودة السلعة أو الخدمة التي يتمتع بها الجمهور ، وتخفيض العجز في موازنة الدولة ومن ثم تخفيض عبء الضرائب وعبء التضخم على الجمهور وهما نتيجتان مترتبتان على عجز موازنة الدولة . كما أنه يؤدي تدريجيا إلى زيادة الادخار القومي والاستثمار القومي ، نتيجة لفتح أبواب الاستثمار أمام المدخرين ، فيخف ميلهم إلى الاكتناز في صورة الاحتفاظ بذهب أو بعقارات أو بعملات أجنبية ، ويتحولون إلى الاستثمار المنتج . وارتفاع مستوى جودة السلع والخدمات وازدياد الإنتاجية من شأنه زيادة الصادرات وتدعيم القدرة على منافسة الواردات ، دون حاجة إلى أساليب الحماية المبالغ فيها ، مما يساعد على تحسين مركز ميزان المدفوعات وتخفيض الحاجة إلى الديون والمعونات الخارجية .

وبديهي أن هذا كله من شأنه زيادة فرص التوظف ومستوى الأجور والدخول الحقيقية . كما يشجع على دخول واستيعاب التكنولوجيا الحديثة ومسايرة العالم في هذا المضمار .

وأخيرا فإنه ينشر ملكية الأسهم بين قطاعات كبيرة من صغار المدخرين والمستثمرين مما يحقق عدالة اجتماعية أكبر واستقرارا اقتصاديا أفضل ، خاصة وأن عنصراً رئيسيا من عناصر عملية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص يتمثل في تيسير امتلاك العاملين لأسهم الشركات الحكومية التي يعملون بها .

وهناك شروط فنية وأساسية لسلامة تنفيذ عملية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص . منها شروط عامة كضرورة ضمان قيام منافسة حرة مفتوحة حيث لاجدوى من تحويل شركة حكومية محتكرة إلى شركة خاصة محتكرة ، وضرورة تنشيط سوق الأوراق المالية .

وهناك أيضا شروط خاصة تتعلق بطبيعة كل مشروع ومن ثم مدى مناسبة شكل وتفصيلات تنفيذ عملية تحويل الملكية بالنسبة لكل مشروع بالذات .

فعملية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ليست إذن عملية سهلة ، وإنما هي عملية فنية مركبة ، تحتاج إلى خبرة خاصة واستراتيجيات مدروسة ، كما تحتاج إلى وقت ومراحل في التنفيذ .

والموضوع كما أسلفنا هو موضوع الساعة دوليا ومحليا . فهو موضوع الساعة دوليا لأن السير على مقتضاه قائم فعلا في الدول الغربية المتقدمة كلها وعلى نطاق واسع . وهو قائم أيضا ـ ولو جزئيا ـ في الدول الشرقية وبخاصة دول أوروبا الشرقية بعد التحول الكبير الذي شهده العام الأخير في تلك الدول . وهو قائم أيضا في العديد من الدول النامية على نطاق يتسع عاما بعد عام .

وهو موضوع الساعة محليا فى إطار عملية الإصلاح الاقتصادى ، وبخاصة إصلاح القطاع العام ، التى اشتدت الحاجة إليها وشغلت بال الرأى العام فى الآونة الأخيرة .

وفقنا الله جميعاً إلى مافيه الخير والتقدم لهذا الوطن العزيز .

القاهرة فى ٩ يناير ١٩٩٠

د . شريف لطفى

مقدمة

فى السنوات العديدة الأخيرة ، أخذ الاهتمام بموضوع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى الازدياد فى كل من الدول المتقدمة والدول النامية . وتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص يقصد به التعاقد أو بيع خدمات أو مؤسسات تسيطر عليها أو تملكها الدولة إلى أطراف خاصين .

وهناك أسباب كثيرة لذلك ، ولكن أكثرها أهمية يتعلق بالضغوط المتنامية على الميزانيات العامة ، وبالأدلة المطردة على أن النظام التنافسى للأسواق الخاصة تزيد الكفاءة ، وتنتج جودة أكبر بتكاليف أقل . وحتى الدول الاشتراكية أخذت تتأثر بهذه الحركة ، وظهرت على السطح ضغوط من أجل تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى كل دول الكتلة الشرقية تقريبًا .

وأصبح تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص أيضًا سياسة بسبيلها إلى الانتشار بسبب الشكل الذى اتخذته كصورة متميزة عن الجهود الحكومية السابقة لالغاء تأميم المشروعات . وكان من الدوافع الكبرى لتأميم المؤسسات الخاصة ، الاعتقاد ـ سواء كان خاطئًا أم لا ـ بأن وجود مؤسسات خاصة كبيرة يركز السلطة والثروة فى أيدى القليلين وبذلك يعرقل التزامات دول عديدة بالمساواة بين المواطنين . وحيث كان هذا الإحساس قويًا ، كما هو الحال فى بريطانيا مثلاً ، فإن الغاء التأميم اعتبر ببساطة خطوة إلى الوراء نحو إعادة تركيز الثروة . ومن ناحية أخرى كان تحويل الملكية للقطاع الخاص على الأقل كما حدث فى دول عديدة ، قد غير مشاعر الكثيرين نحو الملكية الخاصة ، وذلك بالتنفيذ الواعى لبيع المؤسسات لأعداد كبيرة من الأفراد حملة الأسهم .

ولتوسيع الملكية الخاصة تضمنيات سياسية هامة ، كما أنه يتفق أيضًا بطريقة هامة ومفيدة مع الاهتمام الخاص للمركز الدولى للنمو الاقتصادى بالتنمية البشرية . وفى بريطانيا ، حيث كانت الحركة قوية بصورة خاصة ، فإن هذا الجانب من تحويل العامة إلى الخاصة حفز نقل الملكية العامة إلى ظهور « رأسمالية الشعب » التى أوجدت جماهير سياسية قوية مؤيدة للملكية الخاصة حتى بين ناخبى حزب العمال .

وفى حين أنه من المستحيل بداهة معرفة ما إذا كان هذا الاهتمام بتحويل الملكيات العامة للقطاع الخاص سوف يستمر ، فإنه مع ذلك موضوع يثير اهتماماً كبيراً فى الوقت الراهن فى أماكن عديدة . وهذا الكتاب الذى قام بإعداده ستيف هـ . هانكى هو نتيجة مؤتمر حول تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص عقد فى « واشنطن » د . س فى فبراير ١٩٨٦ تحت رعاية الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية . وقد درس المؤتمر ـ كما تظهر البحوث التى فى هذا الكتاب ـ مجموعة واسعة من المسائل المتعلقة بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، واستكشف الأساليب العملية المستنبطة من تجارب حقيقية للدول معها .

إن هذا الكتاب يرمى إلى أن يكون دليلاً عملياً حول تقنيات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . وهو أول مطبوعاتنا عن هذا الموضوع الهام الذى سيظل موضع اهتمام مستمر للمركز وهو يستكشف استراتيجيات جديدة للتنمية .

نيقولاس أرديتو بارليتا

مدير

المركز الدولى للنمو الاقتصادى

الجزء الأول

تحويل الملكية العامة للخاصة
فى عالم التنمية

ستيف هـ. هانكى

أستاذ الاقتصاديات التطبيقية

بجامعة جونز هوبكنز

١

تمهيد

يعتبر نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة فى الدول المتقدمة أو النامية على السواء ، واحدًا من أكثر المستجدات ثورية فى التاريخ الحديث للسياسة الاقتصادية ، وقد جعلت منه مارجريت تاتشر جزءًا أساسيًا من سياستها الاقتصادية فى بريطانيا . وفى نوفمبر الماضى بدأ الفرنسيون برنامجًا لبيع كل أسهم ٦٥ شركة ومصرفًا مملوكة للدولة ، وهناك برامج كبرى لنقل الملكية العامة للملكية الخاصة تجرى فى دول نامية فى كل مكان .. وحتى فى «الجمهوريات الشعبية» فى أفريقيا ، نجد أن دولاً مثل أنجولا ، وبنين ، والكونغو ، وتنزانيا ، بدأت تتحول نحو إدارة القطاع الخاص للمؤسسات غير الفعالة المملوكة للدولة .

ولشيوع فكرة نقل الملكية العامة إلى الخاصة أصول مختلفة ، تعكس آمالاً مختلفة لدى أنصارها ، حيث يؤكد الكثيرون من الأنصار على الكفاءة ، إذ يرون فى نقل الملكية العامة إلى الخاصة وسيلة لزيادة الانتاج وتحسين الجودة ، وخفض تكلفة الوحدة المنتجة ، فى حين يأمل آخرون فى أن يؤدى هذا التحول إلى كبح نمو الانفاق العام ، وإلى تدبير الأموال النقدية اللازمة لسداد ديون الحكومة ، ويميل غيرهم إلى ما يتضمنه هذا التحول من التأكيد بصفة عامة على المبادرة الخاصة والأسواق الخاصة باعتبارهما أنجح طريق للنمو الاقتصادى والتنمية البشرية ، وأخيرًا فإن هناك مجموعة كبيرة تعتبر نقل الملكية العامة إلى الخاصة وسيلة لتوسيع قاعدة الملكية والمشاركة فى المجتمع ، وتشجيع أعداد أكبر من الناس للشعور بأن لهم نصيبًا فى النظام .

ونقل الملكية العامة للخاصة ـ أو التخصيصية أو « الخصخصة » هى نقل الأصول وأعمال الخدمة العامة من أيدى القطاع العام إلى الخاص ، ومن ثم فإنها تشمل أنشطة تتراوح بين بيع مشروعات مملوكة للدولة ، إلى التحلل من بعض الخدمات العامة ليقوم بها متعاقدون خاصون كما فى دولة كالولايات المتحدة ، حيث تمتلك الحكومة قطاعات اقتصادية قليلة ـ باستثناء الأراضى والموارد المعدنية والطاقة والغابات ، إلا أنه فى دول أخرى متقدمة مثل بريطانيا وفرنسا ، وكذلك فى أغلب الدول النامية ،

تمتلك الحكومة جزءًا كبيرًا من المشروعات الصناعية ، وهكذا توجد فرص كبرى فى أغلب دول العالم لبيع الملكيات العامة المملوكة مباشرة للدولة والتى يديرها القطاع العام . وهذا الاتجاه إلى بيع القطاع العام هو السمة البارزة فى كثير من المناطق فى إطار التحول إلى الملكية الخاصة .

والمسائل التى تتعلق بنقل الملكية العامة للخاصة عديدة ، فإلى جانب القضايا الاقتصاديه الواسعة ، يثير هذا النقل قضايا مالية (ما هى الاستراتيجية المالية التى ينبغى اتباعها لتحقيق هدف معين من نقل الملكية العامة للخاصة ؟) ، وقضايا تتعلق بحقوق الملكية من الناحية القانونية (هل الهيكل القانونى وخاصة فيما يتعلق بحقوق الملكية كاف لمساعدة برنامج ناجح لنقل الملكية العامة ؟) ، والهيكل الضريبى (هل يشجع نظام الضرائب امتلاك الأسهم العادية بواسطة الشركات الخاصة ؟) ، ثم أخيرًا وبصفة خاصة الناحية السياسية . وبديهى أنه لعدد من الأسباب فإن الناحية السياسية هى أكثر هذه القضايا أهمية ، إذ أن العوامل السياسية هى التى ستحدد فى النهاية ما إذا كان من الممكن تجربة مبادرة نقل الملكية العامة للخاصة ، ومن ثَم فإن جزءًا هامًا من أية استراتيجية لنقل الملكية العامة للخاصة يتطلب التفكير من خلال خطة لتعبئة تحالف لصالح هذه العملية ، للتغلب على المعارضة المتوقعة من جانب الجماعات ذات المصلحة .

إن المقصود من هذا الكتاب أن يكون «دليلاً عمليًا» بشأن نقل الملكية العامة للخاصة ، وقد قدمت البحوث التى يتضمنها فى مؤتمر هام حول هذا الموضوع انعقد فى فبراير ١٩٨٦ فى العاصمة الأمريكية «واشنطن» تحت رعاية الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، وتولى تنظيمه معهد سيكيوريا . وهو مؤتمر جدير بالاهتمام لأسباب عدة : أولاً لأن المشتركين الذين حضروه تجاوز عددهم ٥٠٠ جاءوا من كل أنحاء العالم ، يمثلون مجموعة واحدة ونادرة من مختلف المهن والدول ووجهات النظر . ومن النادر أن تشترك مثل هذه المجموعة المتنوعة من الدارسين والسياسيين والبيروقراطيين من القطاع العام ، والمستثمرون الخاصون فى مثل هذا الجهد . كما كان المؤتمر مثيرًا للاهتمام لأن غرضه الرئيسى يمثل نقدًا ضمنيًا لبعض السياسات السابقة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية . وقد حفل بأصوات متزايدة تدعو للاعتراف بأن السياسات الاقتصادية الجديدة أهم كثيرًا من أى شكل من المساعدات لتشجيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وقد نظمت البحوث فى هذا الكتاب ، بحيث تنصب على مشكلات عملية تواجه دولاً ، تتبع - أو قد تود أن تتبع - استراتيجيات لنقل الملكية العامة للخاصة . ويبحث الجزء الأول بعناية الأسس التى تتعلق بالقضايا الواسعة للاقتصاد والقانون والسياسة ، والتى ينبغى أن تكون أمرًا رئيسيًا لأى جهد لنقل الملكية العامة للخاصة . أما القسم الثانى فإنه ينصب على قضية التخطيط الحاسمة ، ويبحث الثالث نقل الملكية العامة فى سياق التنمية ، ويستكشف فرص نقل الملكية العامة للخاصة فى الدول النامية ، ثم يبحث القسم الرابع أربع دراسات لحالات محددة ، أخذت من دول متقدمة ونامية .

ويعرض واضعو الكتاب مناقشات واسعة النطاق لكل من الجوانب النظرية والعملية لنقل الملكية العامة إلى الخاصة . وفى مواجهة أدلة ساحقة على فشل استراتيجيات التنمية التقليدية ، فإن نقل الملكية العامة للخاصة يقدم فرصة هامة للتحرك فى اتجاهات جديدة .

وفى الفصول التالية ، يستكشف واضعو الكتاب مختلف نواحى التحدى الخاص بنقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة مع تبيان ما قد يصاحب ذلك من فرص ومزالق .

نظرة عالمية شاملة
لتحويل الملكية العامة للخاصة

يعد الانتشار العالمى لظاهرة الاهتمام بتقليل دور القطاع العام فى الشئون الاقتصادية الوطنية من ظواهر السنوات الأربع إلى الست الماضية . والتحرك المتنامى لنقل ملكية الصناعات والخدمات والهيئات العامة إلى الملكية الخاصة ، والفكرة المتغيرة عن دور الحكومات ، نتاج نزعة ذات طابع عملى ، فالقطاع المملوك للدولة لم ينجح ، والدعم الضخم للابقاء على المشروعات والخدمات الخاسرة تضيع على الدولة أموالاً تزداد ضخامة من سنة لأخرى ، بينما يزداد الاقتناع بأن المنظمين الخاصين يمكنهم إدارة الصناعات بشكل أكثر فاعلية ، وإدارة الخدمات بكفاءة أكبر ، ونفقات للجمهور أقل مما تستطيعه الحكومة . وقد برزت أدلة تؤيد تفوق المشروعات الخاصة على الملكية العامة فى مناطق عديدة بكل قارة . ويلخص هذا البحث بعض المساعى الجارية وما تحقق من نجاح فى مناطق مختلفة .

أوروبـــا :

قيل الكثير فى النموذج المشرق لنقل الملكية العامة للخاصة الذى قدمته حكومة مسز تاتشر فى بريطانيا . وتعتقد حكومة تاتشر ، بدافع من الرغبة فى تعزيز نصيب الجمهور فى ملكية أسهم المشروعات التى تبيعها الدولة، وفى ادخال نظام المنافسة والسوق إلى مجالات كانت تحتكرها الحكومة ، إن نقل الملكية العامة سوف يحقق كفاءة انتاجية أكبر وفوائد واسعة للمستهلكين . وقد أسفر البرنامج عن تحويل أكثر من ٨٥٠ ألف مستأجر إلى ملاك لمنازل كانت مملوكة قبلاً لسلطات الحكم المحلى ، كما تحققت سيطرة أغلبية خاصة على مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية البريطانية بعد طرح أسهمها للبيع ، وهو أمر لا يزيد عنه حجمًا إلا بيع شركة الغاز البريطانية بعد ذلك بعامين ، مع التخلص من مجموعة متنوعة من المشروعات الأخرى ، تتراوح بين النقل على الطرق ، إلى الفنادق ومصنع للسيارات . وقد حقق أصحاب الأسهم الجدد فى شركة الاتصالات

السلكية واللاسلكية البريطانية أرباحًا فورية على أسهمهم ، وتحسنت الخدمات التليفونية تحسنًا جوهريًا تحت الإدارة الخاصة . كما أسفرت عمليات نقلية الملكية العامة بالكامل إلى القطاع الخاص ، بالإضافة إلى عمليات خفض نصيب الحكومة فى مشروعات أخرى عن حصول الحكومة على حوالى ٣٠ بليون دولار كحصيلة لهذه العمليات خلال الثمانية عشر شهرًا التى أعقبت بدء عمليات نقل ملكيتها العامة .

وفى خلال عامى ١٩٨٥ و ١٩٨٦ تم نقل الملكية العامة لشركات رولز رويس والغاز البريطانية ، والخطوط الجوية البريطانية وعدة مطارات . كما أدى التطوير الكبير فى سوق الأوراق المالية فى لندن والذى أطلق عليه اسم «الضربة الكبرى» وإلى خلق المنافسة المطلقة فى الأسواق المالية وإلى تحطيم الاحتكارات التى كانت موجودة فى تلك الأسواق ، وهكذا أطلق على هذه السياسة اسم «توفير الأسهم للجماهير» .. بل إن الطاقة الكهربائية ، التى كانت تعتبر احتكارًا طبيعيًا للدولة منذ عهد بعيد ، مطروحة للبحث من أجل نقلها للقطاع الخاص . ويسمح قانون الطاقة الصادر فى ١٩٨٣ للمؤسسات الخاصة بإقامة وإدارة محطاتها الخاصة للطاقة . وهناك شركات جديدة مهتمة بذلك . وقد أدت الحوافز الحكومية فى مجال الضرائب والخطط الخاصة بامتلاك الموظفين للأسهم ، واستمرار نقل الملكيات العامة للخاصة بنجاح كبير ، إلى زيادة عدد حملة الأسهم فى بريطانيا إلى أكثر من ثلاثة أضعاف منذ فوز المحافظين فى انتخابات ١٩٨٣ .

ونقل الملكية العامة للخاصة موضوع مدرج فى جدول أعمال دول أوروبية أخرى ، وإن لم يكن فى كل مكان بالدرجة التى تصورها بريطانيا . ففى ايطاليا تبذل جهود للتغلب على الخسائر السنوية لشركات إيرى التى تمتلكها الحكومة ، والتى من بين ممتلكاتها شركة «ألفاروميو» للسيارات ، وتبلغ هذه الخسائر عدة بلايين من الدولارات سنويًا ، وذلك عن طريق بيع أجزاء من «إيرى» بالمزاد . وبالإضافة إلى ذلك قامت الحكومة الايطالية فى يونيو ١٩٨٥ ببيع أسهم شركة سيرى للاتصالات السلكية واللاسلكية وهى شركة رابحة حققت ما يساوى ٥٠٠ مليون دولار فى ذلك الحين فى أقل من عام ، كما باعت الحكومة ٢٠٪ من أسهمها فى الخطوط الجوية الايطالية الحكومية . ومثلما حدث فى بريطانيا ، فتحت ايطاليا أسواقها المالية للمنافسة ، وتطالب بورصة الأوراق المالية الايطالية «كونسوب» بأن تقوم الشركات المسجلة لديها بطرح ٢٥٪ من أسهمها كحد أدنى للجمهور كشرط لبقائها مسجلة فى البورصة .

ومن أجل تقليل خسائر المعهد الصناعى الوطنى الأسبانى ، صدر أمر بتخفيض عدد الشركات التى يسيطر عليها إلى حد كبير . وتنوى الحكومة نقل ملكية أسهم الطاقة القومية للقطاع الخاص ، مع اغراء المؤسسات الأجنبية من الولايات المتحدة واليابان وبقية أوروبا على المساهمة فيها . وفى ١٩٨٥ أعلنت ألمانيا الغربية عن خطط لأنشطة مبدئية لنقل الملكية العامة للخاصة . وقد أدت إزالة

القيود الحكومية ، ووصول بنوك استثمارية دولية إلى فتح سوق الأوراق المالية ، وإن كان المستثمرون الأجانب لم يتم استيعابهم تمامًا .

وقد بدأت عمليات نقل الملكية العامة للخاصة فى فرنسا فى نوفمبر ١٩٨٦ ، بعد ثمانية شهور فقط من انتخاب برلمان يسيطر عليه المحافظون . وشملت المشروعات بيعًا عامًا لخمسين فى المائة من أسهم «سان جوبال» وهى مجموعة لانتاج الدجاج ومواد خاصة مملوكة للحكومة . ومما يلفت النظر أنه عند افتتاح التعامل التجارى فى البورصة بعد شهر من هذا العرض ، كان سعر الأسهم قد ارتفع بنسبة ١٨٪ عن السعر الذى عرضت به . وكانت الخطوة الأولى التى اتخذها جاك شيراك رئيس الوزراء هى استبدال رؤساء أكثر من ١٢ بنكًا وشركة مملوكة للدولة بأشخاص يتعاطفون مع القطاع الخاص مما أثار انتقادات حادة ولكن اكتسبت كل برامج الغاء التأميمات فى أنحاء البلاد قوة دافعة ، وقد استهدفت عدة مؤسسات هامة : شركة التأمين الحكومية «أسورانس جنرال دى فرانس» ، والشركة العامة للتركيبات التليفونية وهى شركة الاتصالات السلكية واللاسلكية المملوكة للدولة التى تورد من احتياجات القطاع العام ، و ٢٥٪ من احتياجات القطاع الخاص من معدات الاتصال السلكى واللاسلكى ، وكانت تعانى عجزًا سنويًا . ويعتزم شيراك أيضًا بيع الأسهم الحكومية فى التليفزيون .

ولدى تركيا خطط واسعة لنقل الملكية العامة للخاصة ، وأعد التشريع المناسب للتخلص من عدد من مشروعات الدولة ، غير أن ما تحقق بيعه فعلاً حتى الآن يقتصر على بيع حق تحصيل رسوم الطرق فوق جسر البوسفور وسد كيبان ، وقد طرح للبيع شركات للأسمدة والمخصبات مملوكة للدولة من بين مشروعات أخرى ... وكانت كندا قد عملت منذ بعض الوقت على خفض حصص الحكومة فى بعض الشركات المملوكة للتاج (أى للدولة) للقطاع الخاص ، وخاصة شركة التنمية الكندية الضخمة ، التى أصبحت الآن فى أيدى القطاع الخاص كلية تقريبًا . وفى العام الماضى شملت المبيعات التى تمت شركة كندا إير المحدودة (التى تصنع الطائرات) والتى كانت مملوكة للدولة ، وشركتين للنقل والخطوط الجوية .

ولم تمر عمليات نقل الممتلكات العامة للخاصة فى بريطانيا وغيرها بدون انتقادات . فقد اتهمت الحكومة البريطانية ببيع الأصول الوطنية باعتبارها مجرد وسيلة لزيادة الايرادات تجنبًا لزيادة فئات الضرائب غير المستحبة سياسيًا . ووعدت المعارضة البرلمانية بفسخ عمليات نقل الملكية العامة إذا جاءت إلى الحكم ، غير أن انتخابات يونيو ١٩٨٧ أظهرت أن جمهور الناخبين السياسيين الذى استفاد من نقل الملكية العامة آخذ فى الازدياد ، وسيكون من الصعب والمكلف بصورة متزايدة الارتداد إلى الملكية العامة .

الـدول الأقـل تقـدمًا :

ينعكس الاهتمام المتزايد فى نقل الملكية العامة للخاصة فى الدول الأقل تقدمًا فى ذلك العدد المتزايد من طلبات النصيحة والمساعدة الذى تلقته بعثات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية خلال السنوات الثلاث الماضية لاعداد خطط لنقل الملكيات العامة . ومما يدل على اهتمام الدول الأقل تقدمًا ، الأرقام التى ظهرت فى برقية أرسلتها وزارة الخزانة الأمريكية إلى كل السفارات والبعثات فى ابريل ١٩٨٥ ، وطلبت فيها معلومات فى حالة مساعى نقل الملكية العامة فى كل موقع . وتشير كل الإجابات الستين تقريبًا . التى تلقتها الوزارة ـ فيما عدا أربعا ـ إلى أن بيع الاستثمارات العامة ونقل الصناعات والخدمات المملوكة للدولة للقطاع الخاص أمر تهتم به حكومات تلك الدول . وكان المبرر لهذا الاهتمام الذى ذكر فى أغلب الحالات ، هو الضغوط المالية التى لا تحتمل نتيجة لأموال الدعم المستمرة . وكان واضحًا من الإجابات أن من العقبات الأساسية فى وجه المزيد من نقل الملكية العامة بسرعة ، مجرد الافتقار إلى المعلومات عن كيفية السير فى هذه العملية .

وفى حالات كثيرة أيضًا ، ترى الحكومات أن بيع استثماراتها هو ببساطة مجرد الإعلان عن رغبتها فى البيع والعثور على مشتر مناسب بالسعر الذى يكون مقبولاً منها . وكان من أصعب المهام التى واجهت البعثات ، اقناع حكومات الدول الأقل تقدمًا بأن نقل الملكية العامة للخاصة يكون فى الغالب عملية بطيئة . تحف بها الصعوبات .

وتسير مع عمليات نقل الملكية العامة جنبًا إلى جنب ، المعونات التى تقدم لتنمية أسواق رأس المال بالدول النامية ، وتقديم تسهيلات للاقتراض ، واصلاح السياسة الاقتصادية الكلية ، حتى يتسنى للقطاع الخاص أن يتوسع . وينبغى اقناع الحكومات بأنها لن تكسب إلا القليل من نقل الملكية العامة للخاصة إذا كانت الصناعات مشمولة بالحماية من قوى السوق .

وفى بعض الدول لم يحرز القطاع الخاص نـموًا كافيًا ليقـدم التـمويل المحلى الضرورى لشراء مؤسسات مملوكة للدولة . وقد تكون هناك معارضة للسماح بالبيع لمستثمرين أجانب خاصين ، إذا ما رؤى ذلك كأمر يؤدى إلى فقد السيطرة الوطنية على التنمية الصناعية ، ولابد من طمأنة الحكومة بأن الأمر ليس كذلك بالضرورة . ومن الممكن الاستشهاد بأمثلة عن مشروعات مشتركة ناجحة لتبديد هذه المخاوف وفيما يلى نماذج لبعض المشروعات التى تم انجازها :

آســـيا :

عدا بعض الحالات الاستثنائية ، فإن نقل الملكية العامة للخاصة فى العالم النامى كانت تعرقله عدم وجود أسواق رءوس الأموال ولا سيما القانونية منها ، وكذلك محدودية وتسهيلات الاقراض المتاحة للقطاع الخاص . وليس من الممكن حدوث نقل ملكية عامة إلى خاصة إلا إذا كانت هناك

رءوس أموال كافية فى الأيدى الخاصة لايجاد مشترين مجتمعين للمشروعات التى تتخلى عنها الدولة. وقد حدث تقدم جوهرى فى جنوب شرق آسيا فى إيجاد مؤسسات مالية متطورة، وكانت نتيجة ذلك أن نقل الملكية العامة للخاصة حقق تقدمًا مناسبًا هناك أكبر مما حدث فى بقية العالم النامى .

وثمة صعوبة ثانية تواجه دولاً عديدة ، وهى أنه ليست هناك معرفة حقيقية بتفاصيل القطاع العام التابع لها . فقد قلرمت وزارات عديدة التزامات بدون تنسيق مركزى ، ونتيجة لذلك فإن الحكومة قد تجد أن لها مصالح مالية فى مشروعات لا تمارس عليها أية سيطرة .

وفى جنوب شرق آسيا ، أظهرت ماليزيا اهتمامًا قويًا بصفة خاصة بنقل الملكية العامة للخاصة ، ويرجع ذلك جزئيًا إلى النماذج التى قدمتها سنغافورة وهونج كونج ومن ناحية أخرى إلى اهتمام رئيس الوزراء . وقد باعت الحكومة أسهمًا تمثل أقلية فى رأس مال مؤسسة الخطوط الجوية الماليزية ، ومن المتوقع أن تتخلى عن أغلبية الأسهم فى ١٩٨٨ وبعد تجديد أسطول شركة الملاحة البحرية الدولية الماليزية، باعت الحكومة فى عام ١٩٨٦ جزءا منها كما باعت المرافق فى مطار كلانج للقطاع الخاص ، وكذلك تخلت عن أعمال الصيانة فى السلاح الجوى الوطنى الماليزى للقطاع الخاص . وكان التصرف الأكثر طموحًا هو التخلى عن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية الوطنى ، باستخدام النموذج البريطانى . وفى هذه الحالة ـ كما فى حالات أخرى ـ حيث تنمو المشروعات الدولية بسرعة ، تواجه الحكومة الحاجة إلى الاستثمار بقوة فى تحديث نظام الاتصالات الوطنى ، وإلا تفقد جزءًا من زبائنها الذين يتجهون إلى استخدام أكثر كفاءة ، ونقل الملكية العامة للخاصة هو البديل المنطقى لذلك .

وتعتزم تايلاند نقل نظام اتصالاتها السلكية واللاسلكية إلى القطاع الخاص وكذلك خطوطها الحديدية ، وأنظمة النقل التى تديرها المجالس البلدية ، وإن كانت هذه الخطط لم تصل بعد إلى مرحلة التنفيذ . وقد قررت الحكومة تقييد مشاركتها فى قطاع البترول أيضًا ، ويجرى الآن بحث فى مشروع لنقل ملكيته للقطاع الخاص . وبدأت حكومة الفلبين برنامجًا لإعادة بيع ٣٦ شركة مملوكة للهيئة القومية للتنمية ، من بينها شركات التكرير والتسويق التى سبق الاستيلاء عليها من القطاع الخاص لمنع انهيارها بعد أن فشلت تحت إدارة القطاع الخاص سابقًا . وقد ألغت الرئيسة أكينو وزارة الطاقة تمامًا خلال شهورها الأولى فى السلطة مما يشير إلى رغبة صادقة فى الحد من سلطة الدولة .

وفيما يتعلق بالدول الأقل تقدمًا فى المنطقة ، اتخذت بنجلاديش خطوة كبرى نحو إعادة بيع مصانع الجوت التى أممت منذ أكثر من عشرة أعوام ، كما تم إلغاء تأميم أكثر من ٤٠٠ من موجودات القطاع العام ، من بينها الصحف وأسطول لصيد الأسماك ، ومصانع للكيماويات وتصنيع الأغذية ، و٨٪ من أسهم شركة الصلب الهندسية المملوكة للدولة ، وبيع أربعة من

البنوك التجارية التى أممت، إلى القطاع الخاص . ومنذ ١٩٨٢ بدأت البلاد فى إلغاء القيود الحكومية على الاستثمار ومنذ السبعينيات انخفض عدد المشروعات المملوكة للدولة من ٩٠٪ من الأصول الصناعية إلى ٤٠٪ ، وانخفض دعم الأغذية من ١٢,٥٪ إلى ٨,٥٪ من الميزانية القومية فيما بين ١٩٧٨ و ١٩٨٥ ، وفى خلال نفس الفترة انخفضت المعونات الزراعية من ١٠٪ إلى ٢,٤ ٪ .

وفى الشرق الأقصى ، خفضت اليابان قطاعها العام الصغير نسبيًا ، بالبيع الجزئى لشركة نيبون للبرق والهاتف ، وهى تعتزم بيع خطوطها الجوية الوطنية ، والسكك الحديدية ، واحتكار التبغ . وتتوقع الحكومة أن تؤدى المنافسة إلى جعل هذه المؤسسات أكثر كفاءة وربحًا . وأخيرًا ، فتحت ستار تحسين الاشتراكية ، بدأت حكومة جمهورية الصين الشعبية اصلاحات واسعة النطاق فى الزراعة والصناعة بهدف تحسين الحافز الفردى والانتاجية الصناعية .

أمريكا اللاتينية :

لنقل الملكيات العامة إلى الخاصة تاريخ متعاكس إلى حد ما فى أمريكا اللاتينية ، ففى شيلى ، التزمت الحكومة العسكرية منذ وقت طويل بنقل الملكية العامة للخاصة ، ومنذ أكثر من عشرة أعوام ، تم بيع الجانب الأكبر من المؤسسات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص ، كما نقلت ملكية المدارس العامة إلى القطاع الخاص . ولم تكن النتائج دائمًا جيدة ، فقد فشلت مؤسسات عديدة وكان لابد للحكومة أن تنقذها ، غير أن التجربة استخدمت لدعم القطاع الخاص ، وأدت إلى إنشاء صناديق خاصة للمعاشات إلى جانب الصندوق الحكومى القائم .

وفى المكسيك ، أعلنت حكومة الرئيس ديلا مدريد فى بداية حكمها بيع استثماراتها فى ٢٣٦ شركة مملوكة للدولة ، وإن كان لم يطرح للبيع حتى الآن إلا أقل من ٥٠ شركة (رغم أنها تشمل فنادق كبرى ومؤسسات لصناعة السيارات) وقد أثيرت تساؤلات حول جدية نوايا الحكومة ، إذ أنها رفضت بيع بعض الشركات التى كانت مؤهلة الوضوح للبيع استناداً إلى الحجة المألوفة عن أهميتها الاستراتيجية للأمن القومى . وحدثت خطوة أخرى هامة ، وهى تقديم أسهم غير محملة بالديون فى صيف ١٩٨٦ . وقد تمت الموافقة على أسهم قيمتها حوالى ٧٠٠ مليون دولار ، وهناك أسهم قيمتها حوالى ٥٠٠ مليون دولار يجرى الإعداد لها ، ويعتبر ذلك نجاحًا كبيرًا للبرنامج .

وفى الأرجنتين تقوم الحكومة المدنية بإعداد خطط لنقل الملكية العامة إلى الخاصة وإن كانت لا تزال فى مراحلها الأولية . وتريد شركة البترول الفيدرالية نقل بعض حقوق إنتاج البترول للقطاع الخاص ، ولكنها لم تقرر بعد شروط ذلك . وقد تم طرح بعض الأصول الكيميائية للبيع . وفى أواخر ١٩٨٦ بدأ الرئيس راؤل ألفونسين برنامجًا للتحسين تضمن تقليل الإدارة المركزية ، وإنشاء

شركة قابضة لإدارة مشروعات الدولة وفقًا لمبادئ أكثر اتجاها نحو السوق وذلك فى التعريفات والعمالة . ويتطلب القانون الحصول على تفويض خاص من الكونجرس لبيع شركات الدولة الكبرى، فى حين أنه لا يتطلب ذلك فى حالة عدد من المشروعات ذات رؤوس أموال مختلطة .

وقد تمكنت كل من هندوراس وبليز وجامايكا من نقل ملكيات عامة إلى القطاع الخاص بجرأة خلال العامين الماضيين ، حيث تم بيع مجموعة متنوعة من الاستثمارات العامة ، وكذلك ترتيبات لتأجير مجموعة واسعة من الصناعات وقطاعات الخدمات .

أفريقيا :

تسير عمليات نقل الملكية العامة إلى الخاصة فى القارة الأفريقية ببطء أكثر بسبب الصعوبات المالية من ناحية ، ونقص الدراية الفنية والتردد السياسى من الحكومات من ناحية أخرى . ويمكن القول بوجود سوق ناهضة لرءوس الأموال فى ثلاث مدن فقط من منطقة جنوب الصحراء الكبرى الأفريقية ، وهى أبيدجان ونيروبى وهرارى . وتواجه الحكومات ضغوطًا متزايدة لتقليل عبء الدعم . وفى بعض الحالات ترفض البنوك التجارية تقديم قروض لحكومات أفريقية لأن ماليتها مستغرقة تمامًا فى خدمة الديون وفى مقابلة تكاليف الدعم للقطاع العام ..

وفى غرب أفريقيا بذلت توجو أكثر الجهود نشاطًا فى عمليات نقل الملكية العامة للخاصة . وهذه الدولة التى تديرها دكتاتورية عسكرية تتمتع باستقرار سياسى كبير رغم أنها واحدة من أفقر دول العالم ، وليست بها بورصة للأوراق المالية ، ومن ثم فإن بيع الشركات المملوكة للدولة يتم من خلال مفاوضات تضطلع بها الحكومة ، وقد عرضت على المشترين أولاً صفقات استئجار ، وهو ما يتطلب إنفاقًا أقل لرءوس الأموال عما يتطلبه الشراء الكامل ، ثم أصبحت عمليات بيع الأصول ممكنة بعد ذلك ، وتحت إدارة وزارة المشروعات الحكومية أصبحت كل مشروعات القطاع العام الثانية والخمسين فى الدولة مطروحة للبيع . وكان المشروع الأول هو بيع شركة الصلب الحكومية ، وتبعه تأجير وحدة تكرير وتخزين البترول الحكومية لشركة أمريكية ، كما تعاقدت الحكومة مع مديرين أوروبين لإدارة بعض المشروعات . ومطروح للبيع حاليًا ستوديو للتسجيلات ، ومؤسسة للنقل بالشاحنات ، وشركة لانتاج الملح .

ويتساءل البعض عن حكمة بيع الأصول الحكومية فى الدول النامية لمستثمرين أجانب ، ولكن من الدلالات الطيبة للاقتصاد فى توجو أن رءوس الأموال تفر بصورة متزايدة من الدول المجاورة متجهة إلى لومى عاصمة توجو. ونقل الملكية العامة للخاصة مجرد عنصر واحد فى السياسة الاقتصادية الوطنية التى بدأت تؤتى أكلها . ولومى هى مقر أول بنك خارجى خاص فى غرب أفريقيا لتمويل المشروعات الاقليمية . وفى يناير ١٩٨٧ لم تجد حكومة توجو ما يضطرها إلى طلب

إعادة جدولة ديونها لأول مرة منذ سنوات عديدة .

وقد أجرت اللجنة الخاصة المشكلة فى كينيا لموضوع نقل الملكية العامة إلى الخاصة بحوثًا خلال السنوات الثلاث الأخيرة للتخلص من بعض المشروعات العامة التى يتجاوز عددها ٤٠٠ فى أنحاء الدولة ، والتى للحكومة أسهم فيها . وقد تأخر التقدم فى هذا المجال بسبب التحفظات السياسية حول بيع المشروعات للمشترين الوحيدين الممكن تقدمهم ، وهم ينتمون إلى جماعات عرقية معينة ، أو مؤسسات أجنبية متعددة الجنسيات .

ويبدو أنه ، فى المستقبل المنظور ، فإن الاحتمال الأقرب إلى النجاح سوف يتمثل فى عمليات للتأجير ، والتعاقد لإدارة المؤسسات المملوكة للدولة ، مما يؤدى إلى تجنب الاتهامات السياسية بضياع السيطرة عليها . وأصبح تأجير إدارة الفنادق أمرًا شائعًا ، كما هو الحال فى النيجر وتنزانيا .

خاتمـــة :

أخذ العالم النامى يتطور بسرعة أكثر نحو تطبيق عمليات نقل الملكية العامة للخاصة ، وايجاد وسائل لتخفيف دواعى القلق السياسى التى لا مفر منها بسبب تقليل دور الدول فى الاقتصاد . وقد أمكن مقابلة قلق نقابات العمال من أن نقل الملكية العامة سوف يعنى فقدهم لوظائفهم . وهناك تقبل أوسع من الرأى العام لمزايا نقل الملكيات العامة للخاصة . ورغم أن هذه العملية تجرى ببطء ، وكثيرًا ما تكون مصحوبة بالاحباط ، فقد بات واضحًا أن القطاع الخاص فى دول عديدة قادر على أن يحل محل مشروعات حكومية تفتقر إلى الكفاءة وتخسر أموالاً كثيرة ، وذلك بإقامة مصانع أكثر حداثة تخدم مطالب المستهلكين بصورة أفضل ، مع تخفيف الضغوط المالية على الحكومة .

٣ م . بيتر ماكفرسون

نائب وزير الخزانة الأمريكى

بشائر تحويل الملكية العامة للخاصة

كثيرًا ما التقى بقائمة من الأفكار التى يعتقد البعض أنها تغير العالم وتتضمن قائمتى بالتأكيد على موضوع نقل الملكية العامة للخاصة ، حيث أن فكرة نقل المشروعات المملوكة للحكومة إلى القطاع الخاص تجتاح دول العالم النامى وتغيرها ..

وهذا الكتاب ، هو نتاج مؤتمر دولى حول نقل الملكية العامة للخاصة ، عقد تحت رعاية الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى العاصمة الأمريكية واشنطن فى فبراير ١٩٨٦ ، وقد اتسم المؤتمر بالأهمية فى ثلاث نواح : فقد اجتذب أولاً حوالى ٥٠٠ مندوب من ٤٦ دولة ، ولم يسبق أن التقى كل هذا العدد الكبير من صانعى القرارات والسلطات الفنية من مثل هذا العدد من الدول معًا فى مكان واحد للمناقشة والتداول ، وأخيرًا للعمل بشأن نقل الملكية العامة للخاصة ، وثانيًا كان المؤتمر بمثابة احتفال مثير بالتغيير الذى يجرى ، وقد أكد جورج ب . شولتز وزير الخارجية الأمريكى هذه النقطة عندما قال للمندوبين المشتركين أن المؤتمر يرمز إلى «ثورة فى الفكر الاقتصادى ، وهى ثورة غير عادية» وفسر الوزير ذلك بقوله «لأنها عودة إلى مبادئ التزامنا بها ذات يوم ، ولكننا شردنا عنها ... إنها مبادئ الحرية الفردية والمشروعات الخاصة التى غيرت العالم فى مائتى عام أكثر مما أحدثته كل التغييرات خلال الألفى عام السابقة» .. وأخيرًا لأن المؤتمر كان أكثر من ممارسة ثقافية ، حيث وضعت فيه جداول أعمال لتعزيز عمليات نقل الملكية العامة يجرى تنفيذها الآن فى أنحاء العالم ..

لقد أصبح نقل الملكيات العامة إلى الخاصة هو الاتجاه السائد للتنمية ، نتيجة تحول تدريجى ولكنه عميق فى المواقف فى أنحاء العالم حول الدور المفيد للسوق الحرة والقطاع الخاص . وهذا التحول يقوم على أساس تجارب العالم الثالث ذاته ، إذ أن الدول النامية التى تعتمد على قوى السوق كمحرك لنظمها الاقتصادية ، أخذت بصفة عامة تنمو بسرعة أكثر من تلك التى لها اقتصاديات مخططة وموجهة والتى تسيطر عليها الدولة . فاقتصاديات السوق تتضمن تنوعًا أكبر

ومرونة أكثر من الاقتصاديات الخاضعة للسيطرة . وقد وجدت دول كثيرة أن المشروعات المملوكة للدولة فشلت فى احداث معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادى ذات الأثر الحاسم فى التنمية. وقد تقبل زعماء العالم الثالث إلى حد كبير أدلة هذه التجربة ، وبدأوا فى استنباط دروسها لرسم طرق جديدة نحو أداء اقتصادى أكبر لبلادهم .

إن نقل الملكية العامة إلى الخاصة هو نواة هذا الحوار المستمر ، فهو يزيد من جودة السلع والخدمات التى يمكن الحصول عليها من السوق ، فى الوقت الذى تبقى فيه مستجيبة لاحتياجات المستهلك ومطالبه ، كما أنه يسمح للحكومات بخفض العجز الذى تعانيه بانهاء معونات الدعم المكلفة التى تدفعها للابقاء على كيانات حكومية عاجزة . وعن طريق نظام توزيع الموارد طبقًا لقواعد السوق الحرة فإن عملية نقل الملكية العامة إلى الخاصة تخلق على المدى الطويل وظائف وفرصًا أكبر للجميع ، ونقل الملكية العامة إلى الخاصة يؤدى إلى اقتصاديات منفتحة ومتنافسة تنتج دخولاً أعلى ووظائف دائمة أكثر. وفى ايجاز فإن نقل الملكيات العامة للقطاع الخاص يمكن أن يكون الخطوة المناسبة فى الوقت المناسب لتحرير اقتصاديات الدول النامية من بطء النمو ، أو الركود الذى أصاب الكثير منها لفترات طويلة .

ونستطيع أن نخرج ببعض الاستنتاجات الواسعة من جهود نقل الملكية العامة التى بذلت حتى الآن :

أولاً : إن نقل الملكية العامة إلى الخاصة يمضى قدمًا بسرعة أكثر، عندما يعلن زعماء الدول النامية بوضوح التزامهم السياسى بالقيام بالإصلاح الاقتصادى .

ثانيًا : إن نقل الملكية العامة إلى الخاصة لا يتأتى فى يسر ، إذ أن بيع الاستثمارات العامة قد يتعارض مع مصالح عناصر قوية داخل مجتمع ما ، كما أن كثيرًا من المشروعات المملوكة للدولة ليست قادرة على البقاء اقتصاديًا أو حاليًا إلى حد يكفى لاجتذاب المستثمرين . وكذلك فإن الخوف من المستثمرين الأجانب كثيرًا ما يرسخ فى ذهن بعض الحكومات والكيانات الحكومية ، مما يلقى شكوكًا على بعض عناصر نقل الملكية العامة للخاصة .

ثالثًا : إنه ليس هناك نموذجًا واحدًا لبلوغ النجاح ، فعمليات نقل الملكية العامة قد تتراوح بين البيع الكامل لمشتر من القطاع الخاص ، إلى نقل ملكية الأسهم للعاملين ، ورغم عدم وجود مثال نموذجى يتلاءم مع كل المواقف ، فإن احتمالات نقل الملكية العامة إلى الخاصة تكون كبيرة فى الدول التى لديها جهاز مالى يسهل نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص .

رابعًا :حتى الدول المتقدمة مازالت تقوم بتجارب حول تحويل الملكية العامة إلى خاصة . فبريطانيا لا تزال فى وسط برنامج واسع النطاق لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وقد تم تسليم ٤٠٪ من قطاعها العام إلى مشروعات خاصة خلال السنوات الثمانى الماضية ، ومع ذلك

فإن الجدل مازال مستمرًا لا فى بريطانيا وحدها ، بل وفى ايطاليا وأسبانيا وأماكن أخرى فى أوروبا ... وحتى الولايات المتحدة فإنها دولة لم تتبع بعد كل استثماراتها العامة وإن كانت فى الطريق إلى اتمام ذلك . فالأراضى العامة تطرح فى المزاد ، وسندات القروض يجرى تفتيتها ، بل ان مكاتب البريد الأمريكية توضع فى أيدى القطاع الخاص ، وتجرى المناقشات حول بيع الاستثمارات الحكومية هناك أيضًا .

وأخيرًا فإن نقل الملكية العامة إلى الخاصة ليس مجرد تحويل المصانع أو الخدمات العامة إلى القطاع الخاص بل هو يعنى أيضًا تحرير السوق من العقبات مثل قيود الأسعار على المزارعين، أو وضع حد أقصى لأسعار الفائدة على المقرضين والمقترضين ، وقد أدت هذه القيود فى أغلب الأحوال إلى مزيد من الفقر ، وتحول الموارد بعيدًا عن المشروعات الخاصة ، وهى عوامل قيدت النمو الاقتصادى فى الدول النامية بصورة جذرية . وبعبارة أخرى فإن عمليات نقل الملكية العامة لا يمكن أن تجرى من فراغ ، فالسياسات الاقتصادية الكلية مثل تقديم قروض للقطاع الخاص ، وإقامة هياكل لأسواق رءوس الأموال ، وتقليل التنظيمات الحكومية أمور ضرورية لنجاح الملكيات العامة إلى الخاصة .

وقد قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بدور أساسى فى الاستجابة لهذا الاهتمام العالمى بنقل الملكية العامة للخاصة ، وقد جعلنا من هذا الموضوع جزءًا هامًا من مبادراتنا للمشروعات الخاصة ، وهدفها هو ايجاد مناخ مناسب للمشروعات الحرة فى العالم النامى ، كما قدمت الوكالة معونات مالية وتقنية هامة لمساعدة الدول النامية على نقل الملكية العامة فى اقتصادياتها ، وسوف تواصل الوكالة الدعوة إلى إجراء الاصلاحات الاقتصادية الرئيسية التى تشجع النمو القائم على قوى السوق ، كما أنها ستستمر فى جعل نقل الملكية العامة إلى الخاصة عنصرًا رئيسيًا فى سياسات حوارها مع حكومات الدول المضيفة . وسوف تواصل الولايات المتحدة العمل مع المجموعة المالية الدولية لاعتبار نقل الملكيات العامة بمثابة استثمار للنمو الاقتصادى فى أنحاء العالم مستقبلاً .

وكان من نتائج المؤتمر أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أوفدت بعثات إلى أربعين دولة للقيام بأنشطة لنقل الملكية العامة للخاصة بمعدل مرتين فى المتوسط سنويًا . وسوف تواصل الوكالة العمل مع وزارتى الخزانة والخارجية الأمريكيتين لتشجيع بنوك التنمية متعددة الأطراف للعمل بصورة أكثر حزمًا فى عمليات الاقراض ونقل الملكية العامة وبيع الاستثمارات العامة إلى القطاع الخاص .

إن أساليب التنمية السابقة التى تقوم على بيروقراطيات حكومة كبيرة ومركزية ، وعلى اقتصاد تسيطر عليه الحكومة ، قد فقدت مصداقيتها بسبب فشلها ، فى حين أن نقل الملكية العامة للقطاع

الخاص ينجح لأنه يركز على المنظم ، ويشجع المبادرة الفردية ، ويدعم السياسات المتمشية فى السوق . وقد أخذ عدد متزايد من الدول النامية يكتشف أن نقل الملكية العامة للخاصة يؤدى إلى نمو اقتصادياتها وإلى خلق فرص أكبر ، ومجالات أوسع لشعوبها .

الجـزء الثـانى

أسـس تحـويل الملكيـة العـامة
إلى القطـاع الخـاص

٤ اليوت بيرج

رئيس مؤسسة بيرج وشركاه
الاستشارية فى فيرجينيا

دور بيع الاستثمارات العامة فى النمو الاقتصادى

يعتبر نقل الملكيات العامة إلى الخاصة رد فعل للنمو السريع للحكومات فى السنوات العشرين الماضية . وتظهر أرقام صندوق النقد الدولى أنه فى المدة من ١٩٦٠ إلى ١٩٨٠ ارتفعت المصروفات العامة لأغلب الدول بمعدل يتراوح بين ٢ و ٣٪ سنويًا بالأسعار الحقيقية ولاسيما من ١٩٦٠ إلى ١٩٧٥ . وفى أوائل السبعينيات كانت هناك ١٣ دولة تنفق ما يقرب من ٣٠٪ من إجمالى ناتجها القومى فى إطار القطاع العام . وفى نهاية العقد كان هناك أربعون دولة ـ أى حوالى نصف الدول التسعين التى يحتفظ صندوق النقد الدولى باحصائيات عنها ـ تنفق أكثر من ثلث إجمالى ناتجها القومى فى إطار القطاع العام . وفى السبعينيات حدثت ثورة هادئة إلى حد ما تمثلت فى تحويل الموارد إلى القطاع العام ، وفى الدول الأقل تقدمًا اتسم نمو القطاع العام ، بنمو القطاع شبه الحكومى أى المشروعات المملوكة للدولة . وتكشف الأرقام أن :

- فى المكسيك ، كان هناك ١٥٠ مشروعًا مملوكًا للدولة فى بداية الستينيات وبحلول عام ١٩٨٠ كان هذا الرقم قد بلغ ٤٠٠ على الأقل ، ويتردد الحديث الآن عن حوالى ٦٠٠ مشروع مملوك للدولة .
- فى البرازيل ، كان هناك حوالى ١٥٠ مشروعًا مملوكًا للدولة فى بداية الستينيات ، وفى مطلع الثمانينيات كان هناك من ٦٠٠ إلى ٧٠٠ مشروع و ...
- فى تنزانيا كان هناك ٥٠ مشروعًا مملوكًا للدولة فى منتصف الستينيات وفى أواخر السبعينيات كان هناك ٤٠٠ مشروع .

وتشكل المشروعات المملوكة للدولة الآن من ١٠٪ إلى ٢٠٪ من إجمالى الناتج القومى فى كثير من دول العالم الأقل تقدمًا ، وهى تسيطر على الصناعة فى عدد كبير من الدول . ففى تركيا مثلاً ، فإن ٥٠٪ من القيمة المضافة تحدثها مشروعات للتصنيع تمتلكها الدولة . والرقم فى مصر هو ٨٠٪ وفى عدد قليل جدًا من الدول الأكثر فقرًا لا يقل الرقم عما بين ٣٠٪ إلى ٤٠٪ ويصدق نفس

الشيء على استثمارات رءوس الأموال . والمشروعات المملوكة للدولة مسئولة الآن عن نسبة تتراوح بين ٢٠٪ و ٦٠٪ من إجمالى الانفاق للاستثمار فى العالم الأقل تقدمًا . وهذا الاتجاه موجود على اختلاف الايديولوجيات وأنواع الأنظمة الاقتصادية، وسواء حدث ذلك فى كينيا ، أو ساحل العاج ، أو البرازيل ، فإنه توجد هناك نفس الميول للتوسع فى القطاع الحكومى ، ويصدق ذلك على كل الاقتصاديات الحكومية والاشتراكية أيضًا ، وقد شهدت كل الدول فعلاً توسعًا للقطاع العام والمشروعات المملوكة للدولة فى الستينيات والسبعينيات .

وقد أصبحت الزيادة فى حجم الدولة مشكلة كبرى وخاصة بالنسبة لمجموعة معينة من الاقتصاديات التى لا توجد لديها مصادر كثيرة للتنمية . ويزعم واضعو النظريات والسياسيون أن الشركات المملوكة للدولة كانت الطرف الأساسى لعمليات التحديث ولاسيما فى التصنيع . وكان على الشركات المملوكة للدولة أن تنتج الموارد اللازمة للاستثمار ، وانتزاع السيطرة من المصالح الأجنبية التى كانت مكروهة فى أغلب العالم . والشيء الذى يمكن الإحساس به الآن بطبيعة الحال ، هو أن هذه الشركات المملوكة للدولة ، والتى علقت عليها كل هذه الآمال قد فشلت . وازداد الشعور بأن هذه الشركات تستنزف الميزانية بدلاً من إنتاج موارد جديدة . وتبحث الحكومات فى كل مكان عن وسائل جديدة لتعبئة الموارد واستخدام ما لديها بصورة أكثر فعالية . وقد دعم ذلك فكرة نقل الملكية العامة للقطاع الخاص .

والاندفاع لنقل الملكية العامة إلى الخاصة يأتى بأشكال متنوعة فى أجزاء مختلفة من العالم ؛ ففى الدول الصناعية يأتى أساسًا عن طريق بيع الاستثمارات العامة عن طريق نقل الملكية العامة وبيع الأسهم ، وفى الاقتصاديات الاشتراكية والمركزية التخطيط ، يأتى ـ فى حدود ما تحقق فى هذه الدول حتى الآن ـ فى صورة تحرير النشاط الاقتصادى للأفراد . وأكثر مثال يلفت النظر بطبيعة الحال هى الصين ، ولكن من الممكن مشاهدة هذا الاتجاه أيضًا فى المجر واقتصاديات أخرى ذات تخطيط مركزى .

وفى الدول الأقل تقدمًا هناك مزيج من الأساليب ، فقد حدثت عمليات بيع الاستثمارات العامة بطريقة الدول الصناعية ، حيث باعت الخطوط الجوية فى سنغافورة نصيبًا أساسيًا من أسهمها فى السوق الخاصة ، وكذلك فعلت ماليزيا بالنسبة لمرافق أحد موانيها الرئيسية . ويجرى بيع أسهم الأنظمة السلكية واللاسلكية فى دول عديدة بجنوب شرق آسيا ، للجمهور ، ولكن بيع الاستثمارات العامة مازال حدثًا نادرًا فى أغلب دول العالم الأقل تقدمًا . وهناك حالات قليلة للغاية من نقل الملكية العامة للخاصة من النوع الذى يمكن وجوده فى الدول الصناعية ، أى بيع الأسهم . والصورة الأكثر شيوعًا هى إعادة الملكية لأصحابها من القطاع الخاص ، وخاصة فى بنجلاديش وشيلى اللذين يعتبران من أنصار هذه الطريقة ، وهناك ظاهرة متماثلة يمكن أن نجدها فى

كلتا الحالتين . فعندما أدت الحرب المؤلمة فى بنجلاديش إلى تقسيم البلاد ، فر أصحاب المشروعات التى كانت موجودة فى الجزء الذى تحول إلى بنجلاديش تاركين السيطرة على هذه المشروعات للدولة . وفى شيلى أسفرت الثورة السياسية هناك عن الاستيلاء على حوالى ٥٠٠ مشروع بصورة أو أخرى خلال فترة السنوات الثلاث من حكم اللندى فى أوائل السبعينيات .

مشكلات نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص :

منذ بضع سنوات ، أجريت دراسة لمحاولة تحديد دقيق لتطور عملية نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص فى أنحاء العالم . وبعد أن تصفحنا كل ما كتب ، وتحدثنا إلى كل من يعرف شيئًا فى هذا الصدد وجدنا أن ٣٠ عملية فقط لبيع الاستثمارات العامة تمت فعلاً فى أفريقيا ، وحوالى ١٦٥ فى أمريكا اللاتينية و ٢٥٠ فى آسيا وذلك خلال العقد الأخير ، ومع استبعاد بنجلاديش وشيلى من هذه الأرقام فإننا نجد أن مائة حالة أو نحو ذلك فقط من بيع الاستثمارات العامة حدثت فى أنحاء العالم . وهكذا ثار هذا السؤال : لماذا حدث مثل هذا العدد القليل من بيع الاستثمارات العامة فى الدول الأقل تقدمًا بالمقارنة بالدول الصناعية ؟ وعلى أية حال فإنك إذا أمسكت أية صحيفة يومية فى أوروبا الغربية فسوف تجد مقالين أو ثلاثة عن بيع مشروعات الدولة فى ايطاليا ، والسويد ، وألمانيا ، واليابان ، وبطبيعة الحال المملكة المتحدة بطلة نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، ولكن القليل من ذلك حدث فى الدول الأقل تقدمًا .

واعتقد أن هذا راجع بشكل جزئى إلى حداثة الظاهرة ، ولكن هناك عوامل أخرى كانت تعمل أيضًا ، سأذكر ثلاثة منها : أولا : أن الدافع إلى بيع الاستثمارات العامة يختلف إلى حد كبير فى الدول الصناعية عنه فى الدول الأقل تقدمًا ، ففى الدول الصناعية يتضمن نقل الملكية العامة إلى الخاصة البحث عن إدارة أكثر ديناميكية . وهناك دوافع أخرى ، وإن كان الدافع الأساسى هو تقوية إدارة بعض الشركات العامة ـ وكثير منها حيوى لسلامة اقتصاد البلاد ـ حتى يمكنها تحقيق أداء أفضل . والقليل من الدول الأقل تقدمًا تريد إدارة أفضل نشاطًا عن طريق نقل الملكية العامة للخاصة ، أما الهدف الأساسى لها فهو التخلص من المشروعات الخاسرة ، حيث أن هذه الحكومات مثقلة بصورة واضحة بأعباء مجموعة كاملة من المشروعات المملوكة للدولة التى لا تعمل جيدًا ، مما يجعلها تستنزف الميزانية وكذلك القروض المتاحة . ومن هنا ينظر إلى نقل الملكية العامة للخاصة ، أو بصورة أكثر دقة ، بيع الاستثمار العام ، باعتباره وسيلة لتقليل هذه الأعباء المالية والنقدية .

أما الفرق الثانى فإنه يتعلق بتوفر الآليات المناسبة لنقل الملكية العامة أو بيع الاستثمار العام . ففى الدول الصناعية ، تعد مسألة بيع الأسهم مسألة مالية أساسًا ، إذ أنه بمجرد اتخاذ القرار

السياسى ، فإن الباق يمضى بصورة سلسة . وتتضمن العملية اختيار بنوك الاستثار المناسبة ، والحصول على التقيم الصحيح للأصول ، ثم وضع سعر جيد ، وطرح الشركة للبيع فى سوق متقدمة لرءوس الأموال عادة ، بل إن بيع الاستثارات العامة يمكن أن يتخذ صورة بيع الحصص الكاملة للشركات المملوكة للدولة إلى إدارة هذه الشركات . فى الدول الصناعية المتقدمة لا أهمية ولا مشكلة فى تحديد من يشترى أصولاً حكومية ، فى حين أن لها أهمية ساحقة فى الدول الأقل تقدمًا ، كما أن فى هذه الدول أسواقًا هزيلة لرءوس الأموال ، وعدد قليل من المشترين المحتملين للمشروعات الحكومية . وفى دول عديدة لا يعتبر الأجانب مشترين مقبولين لأسباب سياسية واجتماعية ، كما أن لدى بعض الدول قيودًا عرقية أيضًا ، وهناك تردد كبير فى تنفيذ برامج لنقل الملكية العامة أو بيع الاستثارات العامة خوفًا من أن يشترى الشركات أشخاص «غير مرغوب فيهم» :

والعامل الثالث : وهو ليس منعدم الصلة بطبيعة الحال بما سبق ذكره ، هو أن البيئة السياسية والاقتصادية فى هاتين المجموعتين من الدول مختلفة إلى حد كبير . فالمشروع الحكومى فى الدول الصناعية الذى ينتقل للقطاع الخاص ، يجد نظامًا قانونيًا جيدًا ، وسوقًا للتنافس المعقول ، بلا قيود زائدة على الأسعار ومدخلات الإنتاج ، وهيكلاً للتجارة الدولية مفتوح نسبيًا ، أما الدول الأقل تقدمًا فإن بها على العكس مما سبق تكوين قانونى متعصب حيال النشاط الخاص ، وقوانين عمل ذات قيود شديدة ، فيما يتعلق بمن يمكن استخدامه وفصله ، مع نظام كلى أو شبه كلى للحماية فى القطاع الصناعى ، ووسائل مدعومة للحصول على القروض ، وحكومة تحدد الأجور ومستويات الأسعار ، وهذا الهيكل الاقتصادى يختلف فى نوعه عما هو موجود فى الدول الصناعية ، ويخلق مشكلات خاصة .

صعــوبات أخــرى :

ولنستطلع مزيدًا من الصعوبات فى بيع الاستثارات العامة فى العالم الأقل تقدمًا :

أولها : سبق لى ذكره ، وهو أن أغلب الحكومات تتوق أساسًا إلى التخلص من المشروعات الخاسرة التى لا تحقق أية أرباح ، وقد لا تستطيع قط الحصول على أية أرباح ، ومن ثم فهى تستنزف الموارد العامة ومهارات الإدارة .

وثانيًا : أن عدد المشترين الذين لديهم رءوس أموال محدود .

وثانيها : أن الكثير من الحكومات فى الاقتصاديات الصغيرة لا يرى فائدة كثيرة فى نقل أى احتكار للقطاع العام إلى القطاع الخاص ، حيث يمكن أن يصبح احتكارًا للقطاع الخاص ، والواقع أن هذا هو الحال بالنسبة لقطاع الصناعة فى أغلب اقتصاديات العالم الصغيرة .

رابعها: من المهم ملاحظة أن جمهور المؤيدين السياسيين المحليين لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، ولاسيما بالنسبة لبيع الاستثمارات العامة ، صغير العدد فى الكثير من الدول الأقل تقدمًا ، فإذا نظرت إلى من يؤيد بيع الاستثمارات العامة أو يقف ضده سوف تجد أن المثقفين فى كل العالم النامى تقريبًا يعارضونه فعلاً ، إذ هم يعتبرونه تصفية لأصول وطنية لصالح سماسرة السلطة ، ويعتقدون أنها فكرة رهيبة ، كما أن العسكريين يعارضون غالبًا نقل الملكية العامة للخاصة ، وذلك فى أماكن مثل تركيا ، والبرازيل ، والأرجنتين ، حيث أنشأوا شركات عديدة مملوكة للدولة . وفى بعض الدول تدير وزارة الدفاع نصف القطاع الصناعى مما يجعلها تعارض بالتأكيد نقل الملكية العامة للخاصة . أما العمال سواء كان لهم تنظيم رسمى أو غير رسمى فهم يعارضونه أساسًا لأن زيادة المستخدمين عن الحاجة مشكلة موجودة بطبيعتها فى كل قطاعات الدولة ، وخفض عدد العاملين سيكون نتيجة بيع الاستثمار العام . وكذلك يعارضه البيروقراطيون لأسباب واضحة مرة أخرى ، فهم لا يريدون أن تتقلص مصالحهم الخاصة . وفى عبارة موجزة ، ينبغى على المدير أن يبحث طويلاً وبقوة لايجاد جمهور من مؤيدى برنامج بيع الاستثمارات العامة ، وهذا هو جزء من المشكلة ، لأن القوى الرئيسية لنقل الملكية العامة إلى الخاصة كانت حتى الآن من الغرباء .. البنك الدولى وصندوق النقد الدولى .

وأخيرًا ، فإنه من الانصاف أن نذكر أن المخاطر السياسية التى تتعرض لها أية زعامة تقتحم هذا الطريق كبيرة جدًا ، إذ أن عملية بيع الاستثمارات العامة تتضمن اعترافًا بالذنب ، حيث أن وجود عدد كبير من المؤسسات الكبرى التى تسبب عجزًا ضخمًا يعنى أن أخطاء رهيبة قد ارتكبت ... إن بيع الاستثمار العام إجراء سياسى شاق للغاية ، ولم تظهر غير القليل جدًا من الحكومات استعدادها للقيام به . وهناك قصة تبين مدى ما فيه من صعوبة محتملة ... لقد أقيم فى كينيا مصنع للميتافول / غازوهول تكلف بليون شلن كينى ، ولكنه لم يعمل قط . وكان أفضل عرض لشراء هذا المصنع هو خمسة ملايين شلن . وقبول مثل هذا السعر لهذه المجموعة الضخمة من الآلات والاعتراف علنًا بأنه فشل فشلاً صارخًا سيكون أمرًا بالغ الصعوبة ، وهو ما لم تفعله الحكومة بطبيعة الحال !.

ورغم كل الصعوبات فإن عمليات نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص تحدث فعلاً . وبالإضافة إلى ذلك فهناك حالات تخلى عن استثمارات عامة داخلية عديدة تجرى : فهناك مؤسسات أو مشروعات تتخلى عن الأنشطة الأقل ربحًا (أو أكثر خسارة للأموال) وعلى سبيل المثال ، فقد كان لدى ساحل العاج ١٢ مضربًا للأرز فى القطاع العام لم تكن قادرة على البقاء ومن ثم أغلق نصفها ، وتم تأجير النصف الآخر لشركات خاصة . وفى بنما أغلقت عدة مجمعات

لمصانع السكر غير الصالحة للبقاء . وفى دول أخرى تخلت كثير من الخطوط الجوية ، التى كانت تخسر أموالاً طائلة ، عن خطوطها الداخلية ، أو أجرت طائراتها لشركات خطوط دولية ، وقد أدى خفض النفقات إلى تقليل أعباء هذه المشروعات .

إن هذا النوع من التخلى عن الاستثمارات العامة الداخلية يزيل احتكارات مملوكة للدولة من السوق ويخلق امكانية للمبادرات الخاصة ، وهناك مشروعات تغلق أبوابها ببساطة وتتبدد تدريجيًا ، حيث تنخفض موارد الميزانية ، ويقل إمكان الحصول على قروض من البنوك المركزية أو التجارية ، بينما يجرى الاستغناء عن الأشخاص تدريجيًا خلال عام أو عامين ، وتحت ضغط التقشف المالى والنقدى ، تضطر الحكومات إلى اتخاذ قرارات بشأن أية مشروعات تبقى ، ويتم إغلاق الكثير منها ... ففى تركيا مثلاً تم ذلك لواحدة من أقدم الشركات المملوكة للدولة ، وذلك بمجرد اهمال تقديم الائتمان إليها وفتح باب المنافسة فى النشاط الذى تقوم به . وشركة اللحوم والأسماك التى كانت منذ ست أو سبع سنوات فقط تستخدم حوالى ٢٥٠ ألف شخص ، انكمشت الآن إلى حوالى مائة ألف فقط كما أصبحت تواجه منافسة نشيطة من المجازر الخاصة ، وهو ما لم يكن مسموحًا به من قبل .

وأخيرًا فإن هناك عمليات نقل ملكيات عامة تجرى من «الباب الخلفى» ... ففى مدغشقر على سبيل المثال ، يبدو على السطح أن القطاع الخاص لا ينمو كثيرًا ، ولكن عندما تبدأ الحديث مع الناس ، تكتشف أن هناك تحولاً غير مركزى وغير معلن من القطاع العام إلى القطاع الخاص . فالفنادق تؤجر لإدارة خاصة . وقد دهشت عندما عدت إلى الفندق الذى نزلت فيه قبلاً فرأيت تحسنًا كبيرًا فى الخدمة . وسألت عما حدث فقيل لى أنه تم تأجيره إلى أسرة من تنزانيا بايجار مخفض ، وكان هذا تغييرًا مثيرًا للدهشة ، ولكننى لم أسمع كلمة واحدة عن نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص .

أهمية المعرفة :

أولاً : توحى الدراسات ، حتى أقلها عمقًا ، بأنه من أجل نجاح عمليات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، فإنه لابد من معرفة الكثير عن المشروعات الفردية مما لا يتوفر عادة من بياناتها ، إذ أن أى برنامج لبيع الاستثمارات العامة يقوم على فهم مبهم للمشروعات المطروحة سوف يواجه بالتأكيد مشكلات خطيرة ، وغالبًا ما لا تكون هناك أية حسابات سنوية للسنوات الثلاث أو الأربع السابقة للمشروعات الفاشلة ، ولابد من اجراء دراسات موثوق بها عن المشروعات المملوكة للدولة ، والتى تعتبر غير قادرة على البقاء ، لاقناع الشعب بأن اتخاذ إجراء معين أمر مرغوب فيه . ويجب أن تحدد هذه الدراسات وتصنف

المشروع ، فإذا كان هناك مشروع لن ينجح أبدًا ، فإنه يجب أن يصفى ، أما المشروعات التى تعتبرها الحكومة استراتيجية ، أو تلك التى لن تفكر الحكومة قط فى تسليمها للقطاع الخاص ، فيجب إعادة اصلاحها . وهناك بعض مشروعات قد يكون نقل جزء من ملكيتها مناسبا لها ، وهذه يمكن بيع ٣٠٪ من أسهمها ، وبالنسبة لغيرها فقد يكون نقل الملكية العامة الكلية للقطاع الخاص هو الرد . وليست هناك غير قلة صغيرة من أمثال هذه الدراسات ، وكثيرًا ما تبدأ مفاوضات بيع الاستثمار العام دون معرفة ما يكفى عن طبيعة المشروعات وامكانياتها .

ثانيًا : إننا فى حاجة إلى مزيد من الانفتاح فى المفاوضات رغم ما فى ذلك من أضرار ، إذ أن هناك مخاطر كبرى فى التعامل وراء أبواب مغلقة . وفى دول عديدة ، قد يكون الأشخاص الذين يجلسون حول المائدة لمناقشة بيع الاستثمار العام أو نقل الملكية العامة للخاصة ممثلين أيضًا للمشترين ، فقد تكون لوزير المالية فعلاً مصلحة مع آخرين فى شراء المشروع المطروح ، وهناك دائمًا خطر حدوث مثل هذه الأشياء .

وأخيرًا فإنه ينبغى التأكيد على فوائد بيع الاستثمار العام ، إذ أن الكثير من المناقشات التى تدور حول هذه المسألة أو نقل الملكية العامة بصفة خاصة تميل إلى أن تكون سلبية ، مع التأكيد بشدة على مسألة خفض العمالة ، أو تصفية أصول وطنية ، فى حين لا تدور مناقشات علنية كثيرة حول فوائد استخدام المورد بصورة أفضل ، وتقليل الضغوط على الميزانية ، وإعادة توزيع العمال ، والإدارة بصفة خاصة ، نحو أعمال أكثر انتاجًا .

لقد ناقشت حتى الآن موضوع نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، ولكن هذا مجرد شكل واحد من الموضوع ، واعتقد أنه سيكون الأقل استجابة للتغيير السريع ، للأسباب التى ذكرت من قبل ، وقد يكون تغير البيئة المنظمة مماثلا فى الأهمية فى كثير من الظروف . فمن الواضح مثلاً أنه فى حالة أنظمة سيارات الأتوبيس فى المدن ، حيث تدعم الدولة خطوط الركاب بنسبة كبيرة ، فإن تغيرها إلى الملكية الخاصة لا يهم كثيرًا مادام هيكل الأسعار مقيدًا بصلابة ، وإزالة القيود يعد أمرًا ضروريًا للسماح بمنافسة فعالة ، وهناك احتمال آخر قد لا يسهل ابتلاعه من بعضنا وهو أن بيع الاستثمار العام قد لا يكون حلاً مرغوبًا فيه بالنسبة لمشروعات معينة . فقد ترث الشركة قرارات سيئة ، أو تكون هناك تغييرات تكنولوجية فى الاقتصاد العالمى بحيث يكون بيع الاستثمار العام أمرًا غير وارد . وفى تلك الحالات ينبغى أن تتركز المناقشات حول ما إذا كانت التصفية واجبة أم لا .

ما هى إذن أكثر القطاعات المبشرة للتعامل معها من أجل نتائج سريعة ؟

أولاً : هناك نقل للإدارة العامة إلى الخاصة : إننا نعرف أن التأجير يعتبر منفذًا للدخول مقبول سياسيًا ، ولعل هذه أفضل طريقة للبدء ، إذ أنه بمقتضى ترتيبات متنوعة فى عقود الايجار

يمكن السيطرة على مدى تخفيض الأصول ، ونحن لم نجد غير أمثلة قليلة نسبيًا للتأجير ، ولكن هذا الأسلوب جدير بالسعى من أجله . واستخدام طريقة التعاقد مع القطاع الخاص له إمكانيات كبيرة . وتعتبر صيانة الطرق قطاعًا هامًا فى دول عديدة ، كما أن خدمات المدن ، مثل جمع القمامة ، وما إلى ذلك ، مجال آخر ذو امكانيات ضخمة . ولم يحدث الكثير فى هذا المجال رغم أن شوارع كراكاس يجرى تنظيفها الآن بواسطة شركات خاصة ، وحتى فى الاقتصاديات التى فى مراحل مبكرة من التنمية ، يمكن عمل الكثير فى مجالات النقل والتسويق الزراعى ، والتعليم ، والصحة ، وخدمة الثروة الحيوانية . وهناك امكانيات ضخمة لنقل الملكية العامة للخاصة بأسلوب النعامة فى القطاعات الرئيسية فى الدول الأكثر فقرًا حيث تحتكر الحكومة الآن توفير الخدمات للمنتجين .

وفى عبارة موجزة ، فإنه بينما لا تزال عمليات نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة قليلة حتى الآن ، فإن نقل الإدارة العامة للخاصة ، وكذلك تقليل الأعباء من خلال إلغاء القيود الحكومية أو من خلال التعاقد مع القطاع الخاص تبشر بالنجاح ، وهى مناسبة للاقتصاد فى كل مراحل التنمية ، ومن ثم فإنها جديرة بالاتباع . إن قوى التقشف فى الدول الأقل تقدمًا تعمل نحو إلغاء القيود ، ويجب أن نشجع هذه السبل لنقل الملكية العامة إلى الخاصة . لقد ظلت الطاقات الضخمة للأفراد والمجموعات الصغيرة موضع إهمال أو قمع من الدولة خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية ، وهناك امكانات ضخمة تنتظر اطلاق سراحها ، فالغاء القيود الحكومية ونقل الملكيات العامة للقطاع الخاص هى مفتاح التجديد للنمو الاقتصادى فى العالم .

روبرت بول

رئيس مؤسسة ريزون

لبنك الأفكار بسانتا مونيكا

العقبات السياسية
فى وجه تحويل الملكية العامة إلى الخاصة

إن نقل الملكية العامة إلى الخاصة فى الدول الصناعية تم على نطاق أكثر اتساعًا بكثير مما يظهر بصفة عامة ، وفى حين يتركز الكثير من الاهتمام الدولى على نقل ملكية مشروعات قومية رئيسية مثل السكك الحديدية البريطانية واليابانية ، فإن العدد الفعلى لهذه الأمثلة صغير إلى حد ما . ولكن من ناحية أخرى فإن هناك على مستوى الولايات والحكم المحلى عشرات الآلاف من حالات أصغر حجمًا من نقل الملكية العامة فى الولايات المتحدة وبريطانيا وألمانيا الغربية واليابان .

وسوف أركز فى هذا البحث على أشكال مختلفة من نقل الملكية العامة للخاصة فى نظم توفير الخدمات العامة بدلاً من عمليات بيع الاستثمارات العامة الكبرى فى المشروعات المملوكة للدولة . واعتقد أن الأولى هى أفضل الاحتمالات المبدئية لنقل الملكيات العامة للقطاع الخاص ، ولاظهار أن هذا النقل يمكن أن يوفر تحسينات هامة فى اقتصاد دولة ما . ونقل الخدمات العامة إلى القطاع الخاص يمكن أن يضع سابقة تهيئ الفرصة للتمعن فى الظاهرة نفسها مما يجعلها أكثر قبولاً من الناحية السياسية عندما يأتى دور المشروعات الأكبر والتى قد تكون معالجتها أكثر صعوبة .

ولا تزال هناك عقبات عديدة تقف فى وجه انتشار عملية نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، من بينها مجرد مفاهيم خاطئة ، يروج لها أولئك الذين يفضلون الابقاء على الوضع الراهن ، وكأنها حقائق .

مفاهيم خاطئة عن نقل الملكية العامة :

ـ «لن يكون هناك عدد كاف من الموردين يسمح بالتنافس» . إن ما يتضمنه هذا الزعم هو أن واحدة فقط من بين حفنة من المؤسسات هى التى ستكون مؤهلة فعلاً أو راغبة فى الدخول فى ميدان ما مما يؤدى إلى وجود موقف احتكارى أو «احتكار القلة» مما يضر بالمستهلكين ، ومن ثم فإنه ينبغى الابقاء على الوضع الراهن الذى تتولى فيه الدولة التوريد .

والمشكلة الأولى فيما يتعلق بهذا الرأى هى أنه يفترض أن الاحتكار العام الدائم أفضل من الاحتكار الخاص المؤقت ، ولكن دراسات عديدة عن كيفية عمل البيروقراطيات . تبدد هذه الفكرة الساذجة التى تزعم أن الموظفين الحكوميين أكثر نكرانًا للذات أو أكثر استنارة فى المتوسط من المنظمين الخاصين. ولما كان احتكار القطاع العام يكون دائمًا بوجه عام ، فلن يكون هناك أمل لدى المستهلكين فى وجود حل بديل إذا كانت الخدمة مكلفة أو قليلة الجودة ، فى حين أن نقل الخدمة إلى مؤسسة أو بضع مؤسسات خاصة فى ظروف تسمح بالمنافسة تقدم للمستهلكين فرصة للتحسينات على الأقل ، لأن عددًا من المنظمين الجدد سوف تجتذبهم فى النهاية أرباح الاحتكار التى يحصل عليها المنظم الأول .

ولكن الحقيقة الفعلية يمكن أن تكون أفضل بالنسبة للمستهلكين حتى عما سبق ذكره . ففى كل مجال من مجالات الخدمة العامة ، يوجد موردون كثيرون يمكنهم المشاركة ... وعلى سبيل المثال :

● يستطيع العاملون فى نفس وكالة الخدمة العامة تشكيل شركة بينهم ، وتقديم عطاء للحصول على عقد لتقديم الخدمة .
● إن المديرين الذين كانت قيود البيروقراطية تثير شعورًا بالاحباط لديهم , سوف يكون لديهم فى الغالب دافع لتكوين شركات تقوم بنفس العمل بصورة أكثر كفاءة .
● إن المؤسسات العاملة فى ميادين ترتبط بهذا العمل يمكن أن تجتذبهم الفرصة للتنويع فى مجال جديد .
● إن الكثير من الخدمات العامة التى تحتاج إلى كثافة عمالية تعتبر أعمالاً نموذجية للبدء بالنسبة للمتعهدين الذين يعملون وحدهم ، حيث سيكون هناك دائمًا امدادات جيدة إذا كانت هناك فرصة لربح الأموال (مثل أنشطة جمع القمامة ، أوتوبيسات الركوب الصغيرة ، وتسوية الأراضى ورعاية الحدائق وأعمال السمكرة ، وهى مجرد أمثلة قليلة) .

- «إن الكثير من الخدمات العامة هى بطبيعتها احتكارات ، ولهذا ينبغى أن يديرها القطاع العام» .

وهناك سؤالان يتعلقان بهذا الزعم يمكن توجيهها .

أولهما : هل الخدمات التى يتحدثون عنها هى احتكارات بطبيعتها حقًا ؟

وثانيهما : وحتى إذا كانت كذلك ، فهل الملكية العامة أفضل بالنسبة لها ؟

إن الذين يقومون بتقديم الخدمة ، يزعمون فى أغلب الأحوال أن مجالهم احتكارى أو «احتكار القلة» بطبيعته وذلك من أجل منع دخول المنافسة إليه . وقد كان هذا الزعم طوال عقود عديدة المبرر الذى استندت إليه الدعوة إلى فرض القيود الحكومية على المرافق العامة ، كخطوط الطيران ، والسكك الحديدية ، وخطوط الأتوبيس ، ونقل البضائع ، أو خدمة سيارات الأجرة

فى الولايات المتحدة ، ولكن خلال العقد الأخير اتخذت خطوات هامة لإزالة القيود الحكومية المفروضة على كل هذه المجالات مما أدى إلى التوسع فى الخدمة ، وإلى تخفيض فى الأسعار فى المتوسط وذلك بالنسبة للأغلبية العظمى من المستهلكين ، بل إن بعض المرافق العامة التقليدية مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية فتحت للمنافسة ، وتظهر الدراسات أنه حتى عند وجود تنافس محدود بين مؤسسات الكهرباء أو بين مؤسسات تليفزيون الكابلات فإن التكاليف تكون أقل ، والاستجابة للمستهلكين تكون أكبر. ولابد من أن ننظر بشك كبير إلى الزعم بأن أية خدمة عامة معينة تمثل احتكارًا بطبيعتها ، كما أنه لا ينبغى بالتأكيد حماية أى مورد من دخول موردين آخرين إلى الميدان.

وحتى عندما يكون هناك اتفاق عام فى الرأى السياسى على أن مرفقًا يجب أن يقدم خدمته من خلال احتكار ، فإنه لا يوجد مع ذلك مبرر واضح لاعتبار أن الشكل المفضل هو ملكية الدولة. إن خدمة التليفون الأمريكى تشتهر بصفة عامة بأنها بين أرخص وأفضل الخدمات فى العالم ، ومع ذلك فإنها تقدم دائمًا بواسطة احتكارات خاصة بامتياز ممنوح ومحكوم من الدولة ، وأغلب أنظمة الكهرباء فى أمريكا ، وكذلك أغلب أنظمة خدمات المياه فى فرنسا تقدمها أيضًا مشروعات خاصة. وإننى أؤكد أن امكانيات التنافس فى القطاع الخاص تعد حماية أفضل للمستهلكين من الاحتكار المؤكد لبيروقراطية القطاع العام ، أخذًا فى الاعتبار ما عرفناه عن الأداء النسبى للقطاع العام مقارنًا بالقطاع الخاص من حيث كل من النفقات ودرجة الاستجابة لاحتياجات المستهلك.

- « ينبغى أن تقدم الخدمة بواسطة الدولة للتأكد من إتاحة حصول الفقراء عليها » إن هذا الافتراض الذى يحظى بالتصديق على نطاق واسع ، هو السبب الرئيسى لتقديم الدولة كل هذا العدد من الخدمات العامة ، واتاحتها بلا أجر للمنتفعين ، وغالبًا بأسعار مدعمة بقوة. ومن المفارقات أن مثل هذه السياسات يمكن فى الواقع أن تضر بالفقراء. فنظام النقل الذى تدعمه الدولة إلى حد كبير ، على سبيل المثال يمكن أن يبقى أسعاره منخفضة فعلاً ، ولكن هناك عواقب عديدة أخرى للدعم ، مثل عدم الوعى بالتكاليف لدى الإدارة والموظفين ، واستمرار تقديم الخدمة فى المسارات التى لا يوجد طلب كبير عليها ، وتحمل نظام للأجور يزيد عن السوق ، وسياسات عمل غير فعالة ، وغالبًا ما تكون النتيجة نظام نقل باهظ النفقات ، لا يستجيب لمطالب الخدمة المتغيرة. ويتعرض الفقراء بصفة خاصة للخطر لأنهم يعتمدون إلى حد كبير على النقل العام. وفضلاً عن ذلك فإنه رغم أنهم يحصلون على أكبر فائدة من الأسعار المدعمة ، من الضرائب التى تستخدم لتقديم هذا الدعم ، من خلال رسوم الاستهلاك أو الضرائب المضافة على القيمة ، والعوائد (التى ينتقل عبؤها إليهم كجزء من الايجار) وضرائب الشركات (التى ينتقل عبؤها إليهم كجزء من أسعار المنتجات) كما أن هناك الفاقد الضخم الذى يتضمنه دعم أغلبية الركاب

من غير الفقراء والذين يستطيعون احتمال رفع أسعار السوق بنفس راضية .

وهناك بديل أكثر فعالية بكثير ، وهو استخدام ما تطلق عليه إدارة النقل فى الولايات المتحدة إسم «دعم لصالح المنتفعين» والذى يستتبع دعم المنتفعين الأكثر فقرًا غير القادرين على دفع الأسعار بمستوى السوق ، وترك كل شخص آخر يدفع السعر بالكامل . وعندئذ يمكن أن يدار نظام النقل كعمل تجارى ، وهو ما يفترض أن يقوم به منظمون خاصون يهتمون بأداء العمل بأكثر الوسائل فعالية ، ويتم هذا الأسلوب عادة من خلال أذون أو طوابع تصرفها للفقراء . ويمكن للدولة أن تصدر أذونًا للنقل، أو للرعاية الصحية، وأخرى للاسكان أو للمدارس، ويكون كل منها صالحًا للاستخدام فى الخدمة المخصصة لها فقط ، بحيث يستطيع المنظمون بائعو الخدمة تقديمها للحصول على قيمتها من الدولة . إن هذا النظام يحل مشكلة حصول الفقراء على الخدمة ، ويتيح للمرافق فتح مجالات كاملة لتقديم خدمات أكثر كفاءة بواسطة المشروعات الخاصة

-«يجب أن تنتظم الخدمات العامة للخدمة لا للربح».هذا الاعتراض عاطفى أو أيديولوجى بحت . لا يمكن تطبيقه كثيرًا على الواقع ... فحتى أكثر الخدمات حساسية ، سواء كانت مهارة جراح ، أو عطف رجل دينى ، تكافأ بدخل منتظم . وكل شخص (باستثناء من نذر نفسه للفقر كالنساك) يعمل فى حرفة أو مهنة من أجل «الربح» . والفرق بين الاقتصاديات المنتجة والراكدة ، هو وجود أو غياب الدافع الإنسانى لاستخدام المواهب بصورة أكثر فعالية نحو التعرف على الوفاء بالحاجات الحقيقية للآخرين ، وهذا بالضبط هو ما خصصت مهنة المنظمين للقيام به . وبإغلاق بعض المجالات فى وجه المنظمين ، فإن المجتمع يحرم نفسه من مصدر حيوى للخلق والابتكار ، فالرغبة فى الربح هى التى تدفع المنظمين إلى البحث عن الاحتياجات الإنسانية الواسعة التنوع وتوفيرها . فلا يوجد تعارض أو انفصام بين الربح والخدمة العامة .

إن كلا من المفاهيم الخاطئة السابقة يمكن استخدامها لمصلحة أولئك الذين يعارضون نقل الملكيات العامة إلى الخاصة . سواء كانوا من البيروقراطيين الذين لا يريدون تحويل دورهم من تقديم الخدمات إلى إداريين للعقود ، أو الاحتكاريين الذين لديهم امتيازات من الدولة ويكافحون فى يأس لمنع دخول مؤسسات منافسة لهم ، غير أنه فى كل حالة يمكن الرجوع إلى النظرية والبراهين التى تدحض هذا الافتراض .

حواجز حقيقية أمام نقل الملكية العامة للقطاع الخاص :

فى حين أنه من المهم تبديد المفاهيم الخاطئة مثل التى ناقشناها آنفًا ، فإنه من المفروض أيضًا معرفة أن هناك عددًا من الحواجز الحقيقية للغاية قد تقف فى وجه نقل الملكية العامة للقطاع الخاص، وإنها إذا لم تعالج فإنها تستطيع أن تقيد أو تحول دون نقل الخدمات من الإدارة العامة إلى الخاصة.

ونستعرض فيمايلى خمسة من الحواجز التى كثيرًا ما نواجهها على مستوى الدولة والمستويات المحلية بالولايات المتحدة ، ومن الممكن أن تظهر فى أى مكان آخر أيضًا ، أما الحاجز السادس ، فهو على الأرجح مشكلة فريدة لدى الدول النامية .

حساب تكلفة مضلل :

إن القول بأن المشروع الخاص يستطيع أن يقدم الخدمة بتكاليف أقل ، يواجه دائمًا بمزاعم مضادة من مقدمى الخدمة من الحكوميين الحاليين ، ومن سوء الحظ أنه غالبًا ما يكون حساب تكاليف الخدمة التى تقدمها الدولة مخفضًا عن الحساب الحقيقى إلى حد كبير بواسطة أى من الوسائل التالية .

- ذكر السعر ، وكأنه التكلفة : فبعض مسئولى المدن يقارنون السعر المقترح من المنظم الخاص المنتظر ، بالسعر الذى تتقاضاه الهيئة الحكومية ، متجاهلين حقيقة أن المؤسسة الخاصة يجب أن تضع سعرًا يغطى كل نفقاتها ، فى حين أن الحكومة تحصل على دعم بصفة عامة .
- تجاهل التكاليف غير المباشرة : إن تخلت حكومة المدينة عن عملية جمع القمامة مثلاً ، فإن جزءًا من النفقات غير المباشرة للمدينة سوف تزول . ومن الضرورى إدراج نصيب أعمال جمع القمامة من النفقات غير المباشرة على المدينة من أجل إجراء مقارنة عادلة ، ولكن هذا لا يتم عادة .
- تجاهل تكاليف التقاعد : إن كثيرًا من المدن الأمريكية تدير نظامًا للتقاعد لكل إدارات المدينة ، وهذه التكاليف لا تظهر فى معظم الأحوال فى ميزانية كل إدارة ، ولكنها تكاليف حقيقية وكبيرة جدًا لتشغيل هذه الإدارة .
- تجاهل تكاليف رأس المال : أغلب الحكومات لا تدرج نفقات شراء قطع أساسية من المعدات (مثل العربات أو الآلات الثقيلة) فى ميزانيات تشغيل الإدارة ، ومن هنا ، فإنها على عكس المؤسسات التجارية ، لا تضع أية مبالغ سنوية للاستهلاك من أجل عمليات الاحلال التى ستجرى فى النهاية لهذه الأصول .
- حسابات غير دقيقة أو ناقصة : إن عدم وجود بيانات مالية يراجعها محاسبون ، يشكل عقبة رئيسية فى مقارنة تكاليف أى مشروع عام بالتكاليف التى ستنفق تحت إدارة المشروعات الخاصة .

إن الحسابات السليمة التى تأخذ كل هذه العوامل فى الاعتبار بصورة صحيحة سوف تعطى صورة واقعية للتكاليف الحقيقية لتقديم الخدمة بواسطة كل من القطاع العام والخاص . ولا ينبغى أن يعتمد المرء قط على الإدارة الحكومية المقترح الغاؤها لاجراء مثل هذه المقارنة ، ومن الضرورى

أن يقوم طرف خارجى متخصص ولا مصلحة له (مكتب محاسبة عامة مثلاً) باجراء هذه المقارنات الهامة للتكاليف.

الخوف من فقد الوظائف :

ويعتبر الخوف من فقد الوظائف والبطالة من الأسباب التى تخلق الحواجز فى مواجهة نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، حيث تميل مشروعات القطاع العام إلى تكديس عاملين أكثر مما ينبغى ، ويرى رؤساء الهيئات أو الإدارات فى أغلب الأحوال إن مهمتهم هى توفير العمالة بدلاً من تقديم الخدمة المعينة بأكثر الوسائل فعالية بالنسبة للتكاليف. وهو ما يؤدى بطبيعة الحال إلى سياسات عمل تتسم بفرض القيود على استخدام عمال لبعض الوقت ، والتقسيم التحكمى للعمل فى الادارات ، وكذلك توظيف أشخاص أكثر مما يلزم لأداء العمل.

وتعتمد تلك السياسة على فهم خاطئ لدور العمل فى المجتمع ، إذ أن تبديد الموارد لا يخدم اقتصاد الدولة. فإذا استخدم عشرة أشخاص لمهمة يمكن أن يقوم بها ستة ، فإن الأربعة الباقين لا يمكن الحصول عليهم للقيام بعمل منتج فى أى مكان آخر. والأموال التى تستوعب لدفع أجورهم لا يمكن الحصول عليها لكى تدفع من أجل عمل إنتاجى ، وإذا حصل أشخاص على مرتبات فى هيئة بيروقراطية عامة للقيام بعمل لا حاجة لعمله ، فإن ذلك يحرم المجتمع من مهارات وخدمات هؤلاء الأشخاص. إن هذه السياسة على المدى القصير قد تعطى هؤلاء العاملين وظائف ، ولكنها على المدى الطويل تمنعهم من أداء عمل منتج فى ميادين أخرى ، ولا ينبغى أن يكون توظيف العمال هدفًا بديلا لمبدأ كفاءة الإدارة.

ومع ذلك فإنه عندما يقترح التحول من القطاع العام إلى الخاص فإن الخوف من خلق بطالة قصيرة المدى يمكن أن يشكل حاجزًا سياسيًا هامًا. ومن ثم فإن من المهم ايجاد وسائل فنية لمعالجة هذه المشكلة. ومن بين الوسائل المستخدمة فى المدن والمقاطعات الأمريكية مايلى :

- تقرير نظام أفضلية يلتزم به المتعهد : عندما تنقل ملكية عامة إلى خاصة أول مرة ، تستطيع الدولة أن تطلب من الشركة أو الشركات التى تولت العمل أن تعطى أفضلية فى التوظيف إلى العمال الحكوميين المستغنى عنهم.
- نقل الملكية العامة على مراحل : وهناك خيار آخر ، وهو تنفيذ نقل الملكية العامة تدريجيًا. ويكون ذلك على أساس جغرافى عادة أى يتم التنفيذ فى منطقة واحدة ثم تليها منطقة أخرى ، وهكذا. وفى هذه الحالة يمكن نقل الموظفين العامين الذين استغنى عنهم فى المنطقة الأولى إلى مناطق أخرى (لم تنقل ملكيتها العامة بعد) لملء الأماكن الشاغرة التى تنجم عن خلوات اعتيادية فى الوظائف بسبب بلوغ المعاش أو الاستقالة أو النقل. (وتبلغ نسبة الخلوات الاعتيادية

فى الولايات والمحليات العامة من ٥٪ إلى ٢٠٪ كل عام).

● مشروعات العمال : يجب دائماً منح موظفى الحكومة فى اى مشروع مرشح لنقل ملكيته العامة ، الخيار فى تكوين شركة والتقدم بعطاء للحصول على عقد ومنافسة مقدمى العطاءات الآخرين. وهناك صورة أخرى مختلفة لهذه الفكرة ، وهى أن يطلب من إحدى الإدارات الدخول فى المناقصة ضد مؤسسات خارجية ، دون أن تطلب تحويلها إلى وضع شركة ، فإذا فازت الإدارة بالعطاء ، فإنها تواصل أداء العمل وفقاً لشروط عطائها (مما يعنى إعادة نظر رئيسية لسياسات العمل ، وعدد أقل فى اجمالى المستخدمين) أما إذا خسرت ، فإن العمل يذهب إلى المؤسسة الخارجية الفائزة ، والتى قد تعرض أو لا تعرض استخدام العمال المستغنى عنهم.

وأخيراً ، فإن من الحكمة ، كلما أمكن ، توفير مصلحة للأطراف التى تتأثر بنقل الملكية العامة للقطاع الخاص. ويمكن أن يكون ذلك فى صورة تحديد أجور ومكافأت مديرى الهيئة المختصة بالإشراف على الخدمة العامة محل النقل ، على أساس تحقيق أعلى مستوى لأداء الهيئة عن كل وحدة نقل تنفق كتكلفة وليس وفقاً لحجم الهيئة (التى تقاس بالأموال وعدد العاملين). وهذا سوف يعطى الإدارة حافزاً ملموساً للبحث عن طرق أكثر فعالية لخفض النفقات الخاصة بالتشغيل ، مثل التعاقد مع متعهدين من القطاع الخاص. وبالمثل ، فإنه عند الغاء تأميم إحدى الهيئات الحكومية العامة ، يمكن التغلب على الخوف الطبيعى ومعارضة العمال (إذا أعطوا ، أو سمح لهم بشراء الأسهم بثمن رخيص) فى الشركة التى نقلت ملكيتها العامة إلى الملكية الخاصة حديثاً ، وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح فى بريطانيا.

وهناك مثال للانتقال من الملكية العامة إلى الخاصة ، يتضمن تخلى الحكومة عن القيام بعمليات معالجة البيانات فى مقاطعة أورانج بولاية كاليفورنيا ، وهى ثانى أكبر مقاطعة فى الولاية ، ولديها إدارة كبيرة للغاية تقوم بكل عمليات معالجة المعلومات للحكومة الخاصة بالمقاطعة. وقد قدم عدد من المؤسسات الخاصة عطاءات للحصول على عقد لمدة سبع سنوات للقيام بهذه الخدمة. وكان عطاء المؤسسة الفائزة بالعقد يتضمن خفضها حوالى ٢٥٪ فى النفقات السنوية بالمقارنة مع تقدير المقاطعة. وإلى جانب ذلك ، فقد عرضت المؤسسة الفائزة وظائف على كل العاملين الموجودين فعلاً. وكان من الواضح أن المؤسسة ستواجه مشكلة إذا اعتزمت الابقاء على كل المستخدمين ، فى الوقت الذى ستتقاضى فيه من المقاطعة ٧٥٪ فقط من السعر الذى ساد سابقاً. ولذلك فهى مضطرة إلى خفض مستوى العمالة فى السنوات القليلة الأولى من مدة العقد حتى تتجنب الافلاس. وقد نجحت المؤسسة فى تحقيق ذلك باستخدام وسيلتين :

إحداهما : أن تعرض على بعض الموظفين بعد أن اختبرتهم لفترة من الوقت أن ينتقلوا إلى أجزاء أخرى من المؤسسة. وقد تصادف إن كانت هذه المؤسسة هى شركة علوم الكومبيوتر ، وهى من

كبار الموردين لخدمات الكومبيوتر فى الولايات المتحدة، بحيث كانت لديها وظائف شاغرة عديدة فى مختلف أنحاء عمليات الشركة . أما الوسيلة الأخرى فقد كانت مجرد الاستفادة من عمليات انتهاء الخدمة للأسباب العادية وهى تبلغ نسبة تتراوح بين ٥ و ١٠٪ سنويًا . وخلال السنوات الأولى لم يتم ملء الوظائف التى شغرت لأسباب عادية . فقد أعيد تنظيم العمل واستيعاب الوظائف . واستطاعت الشركة باستخدام هاتين الوسيلتين أساسًا أن تقلل الأيدى العاملة بنسبة حوالى ٢٠٪ فى العامين الأولين للعقد ، ونجحت فى الوفاء بسعر العطاء للمقاطعة .

وكذلك نجحت المؤسسة فى إعطاء العاملين دوافع للعمل من أجلها . أولاً لأن للمؤسسة سمعة طيبة فى مجال الكومبيوتر ، وثانيًا بسبب امكان الانتقال إلى أجزاء أخرى من الشركة مما فتح طريق العمل للمستخدمين للارتقاء إلى وظائف أكبر فى أماكن أخرى من الشركة مما لم يكن متيسرًا فى حالة العمل لحساب حكومة المقاطعة . أى أن الموظف فى هذه الحالة فقد الأمان النسبى فى استمرارية الوظيفة الحكومية مقابل الحصول على فرص أوسع للارتقاء ولأداء أنواع من العمل مختلفة وأكثر إيقاعًا داخل الشركة .

الخوف من الرشوة : من الأخطار الموجودة دائمًا بشأن شكل تخلى الحكومة عن القيام بخدمة عامة والتعاقد مع مؤسسات خاصة للقيام بها ، أن يقوم أحد المشاركين فى العطاءات بعقد صفقة خفية مع الهيئة المتعاقد معها لكى يفوز بالعقد مقابل اعتبارات غير قانونية . وقد وقعت مثل تلك الحالات فى المدن والمقاطعات الأمريكية ، غير انها تبدو استثناء وليست قاعدة . ويجاهد خصوم نقل الملكية العامة لاعلان مثل هذه الأحداث ، أملاً فى تشويه الظاهرة بأكملها على أساس عدد صغير من الأمثلة .

والحل هو أن تكون هناك اجراءات محددة ولا لبس فيها لنظام طرح العطاءات المفتوحة ، ومعايير موضوعية للاختيار ، والتأكد من اتباعها ، وهو أمر يمكن تحقيقه بأن تكون مثل هذه القواعد والاجراءات والمعايير مسألة معلنة فى سجلات عامة ، على أن يجرى فتح العطاءات والجلسات الأخرى الهامة لاتخاذ القرارات علنًا . وقد نشرت عدة كتيبات مفصلة عن الأساليب الواجب اتباعها للتعاقد خلال السنوات الأخيرة ، وتحوى دروسًا مستفادة من تجارب آلاف الحكومات المحلية فى الولايات المتحدة .

وتكون مشكلة الرشوة أقل خطورة إلى حد كبير عندما يتخذ نقل الملكية العامة شكل التخلى عن الخدمة والتى بموجبها تقرر الدولة ببساطة التوقف عن تقديم خدمة معينة وتركها للسوق التجارية . وعندما يكون الأفراد أحراراً فى اختيار من يتعاملون معه فى الحصول على خدمة ما ، كما هو الحال فى خدمة الأتوبيس فى بوينس ايرس مثلاً ، فعندئذ يكون إقبالهم أو امتناعهم عن استخدام ما تقدمه مؤسسة ما هو الذى يقرر ما إذا كانت المؤسسة سوف تنمو أو تنكمش أو تبقى فى

العمل على الإطلاق . والوسيلة الوحيدة التى تستطيع بها آية مؤسسة استخدام الرشوة لزيادة نصيبها فى العمل فى سوق المنافسة هى أن «ترشو» زبائنها بأسعار أقل أو خدمة أفضل .

محظورات قانونية : إن القيود القانونية الصريحة التى تنص على أنه على الحكومة وحدها أن تؤدى خدمة معينة يمكن أن تكون حاجزًا آخر هامًا لعرقلة لنقل الملكية العامة إلى الخاصة . وقد يكون القانون الادارى فى بعض الحالات مبهمًا أو غير واضح ، مما يؤدى إلى تفسيرات تقرر أن هذه الخدمة لا يمكن تفويض القطاع الخاص فى القيام بها ، بينما قد ينتهى مفسرون آخرون إلى عكس ذلك . ولكى يكون نقل الملكية العامة ممكنًا فى هذه الحالات ، ينبغى أولاً دراسة القانون وتعديله وصياغته صياغة أكثر تحديدًا واصداره .

وفى الولايات المتحدة ، تتولى المؤسسات الخاصة الراغبة فى دخول مجال معين غالبًا مهمة العمل على ايجاد الأحكام القانونية أو الادارية لإزالة الحواجز التى تعوق نقل الملكية العامة . وفى عدد من الولايات ، تحاول المؤسسات الخاصة الحصول على تراخيص لبناء سجون أو ادارتها . ولا تسمح أغلب قوانين الولايات للولاية بتفويض مشروعات خاصة للقيام بسلطاتها فيما يتعلق بالسجون ، ولكن فى الأماكن التى عدلت فيها هذه الأحكام بدأت بعض المؤسسات الخاصة التى يرأسها أشخاص ذوو خبرة فى شئون الاصلاحيات ، العمل فى هذا المجال . وفى بعض الحالات قدمت عطاءات ومنحت عقود لادارة سجون أو أماكن للحبس كانت موجودة أصلاً ، وهناك تطور أكثر حداثة يتعلق ببناء سجون كاملة بنظام «تسليم المفتاح» وبمقتضاه تجمع المؤسسة الخاصة الأموال اللازمة لبناء هذه السجون وتضع التصميمات وتبنى المرافق الاصلاحية ثم تديرها بمقتضى عقد طويل الأجل .

ورغم أن قوة الدفع لازالة الحواجز القانونية تأتى غالبًا من كيانات قطاع خاص ، فإن مسئولى القطاع العام المستنيرين فى كل من إنجلترا والولايات المتحدة ، أعطوا فى بعض الأحيان مسألة إزالة الحواجز القانونية أولوية من أجل زيادة الكفاءة فى الحكومة . فقد أدركوا أن تقديم خدمات عامة أقل تكلفة وأكثر استجابة للمستهلكين عن طريق نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، أو إلغاء القيود الحكومية المتعلقة بذلك هو أمر يمكن أن يمثل سياسية لها شعبية . ورغم أنهم يخاطرون بفقد الحظوة لدى أصحاب المصالح الراهنة (الموظفون العامون ، والمؤسسات الخاصة التى لديها امتيازات حكومية) فإنهم يكسبون شعبية لدى دافعى الضرائب ، ولدى المتعهدين الخاصين لمشروعات الخدمات . وكانت عملية تحرير ملكية الخطوط الجوية ونقل البضائع بالشاحنات قضية شعبية لصالح المستهلكين بالنسبة للمرشح الديمقراطى المتحرر ادوارد كيندى فى الولايات المتحدة . كما أصبحت عملية نقل الملكية العامة قضية ذات شعبية لدى دافعى الضرائب بالنسبة لمارجريت تاتشر رئيسة وزراء

بريطانيا . والوقت المناسب بصفة خاصة لتقديم مقترحات نقل الملكية العامة للخاصة هو فترة الانتخابات .

مشكلة تنظيمية : وهناك عقبة أخرى محتملة أمام نقل الملكية العامة ، وهى المناخ المعاكس فى التنظيم الحكومى . فقد كانت أنظمة الأتوبيس البلدية فى الولايات المتحدة فى يوم ما مشروعات خاصة كلية تقريبًا . ولكن أغلب الحكومات المحلية التى كانت تعمل وفقًا لفكرة خاطئة ترى أن خدمة الأتوبيس تمثل احتكارًا بطبيعتها ، فرضت قيودًا صارمة بالنسبة للأسعار ومتطلبات الخدمة على شركات الأتوبيس . وعندما انتقل الأمريكيون إلى الضواحى بأعداد كبيرة عقب الحرب العالمية الثانية ، كانت القيود المفروضة على الشركات شديدة بحيث تجعلها غير قادرة على التكيف مع الأنماط المتغيرة للسكنى والنقل . وأصبحت خدمة إعداد متناثرة قليلة الكثافة من السكان أكثر تكلفة ، بينما حالت الضغوط السياسية من الركاب دون زيادة الأسعار بصورة كافية . وأصبح الكثير من خطوط الأتوبيس غير مربح ، ولكن الضغوط السياسية أجبرت الشركات على البقاء ، وراحت شركات الأتوبيس تفلس واحدة بعد الأخرى ، ومن ثم استولت عليها الحكومات المحلية .

ويدافع خبراء اقتصاد نقل الركاب اليوم عن نموذج تنافسى للنقل فى المدن بدلاً من نموذج المرفق العام القديم . وفى هذه الحالة يستطيع العالم المتقدم أن يتعلم دروسًا عديدة من المدن فى العالم النامى ،حيث يسمح عادة بمنافسة القطاع الخاص لوسائل النقل المملوكة للدولة (ككلتا ـ كراكاس ـ دكار ـ مانيلا ـ سنغافورة وهى مجرد أمثلة قليلة) . وفى بعض الحالات تقدم المشروعات الخاصة كل أنظمة الأتوبيس والتاكسى ، كما هو الحال فى بوينس ايرس وهونج كونج . ولكن إذا وجد منظمو النقل الخاص تشجيعًا لدخول هذا المجال ، فسيكون من الخطأ الشديد إحياء فرض قيود الأسعار ومتطلبات الخدمة عليهم ، لأنها قد تؤدى إلى موجة أخرى من حالات الإفلاس . وينبغى على المسئولين فى الحكومة أن يدركوا أن المنافسة هى بديل للتنظيم الذى تفرضه الدولة وقيود الأسعار ، ويجب أن يمنح المنظمون الخاصون حوافز للسلوك الذى يستجيب للمستهلكين .

وقد يكون تنظيم الأسعار ضروريًا إذا كان هناك منظم خاص واحد فقط فى السوق ، أما إذا كان هناك منظمون عديدون ، فليست هناك حاجة للقيود على الأسعار . والواقع أنه فى عدد كبير من الدول الأقل تقدمًا ، وأيضًا فى بريطانيا والولايات المتحدة ، خرجت مشروعات خاصة من ميادين معينة بسبب القيود التى تفرض على الأسعار والاصرار عليها . ويعتبر نقل الركاب نموذج طيب بصفة خاصة لما ذكرناه انفًا . ففى المدن الأمريكية التى يجرى فيها نقل الركاب كلية بواسطة مشروعات خاصة ، كانت قيود الأسعار تطبق باعتبارها جزءًا من امتيازات احتكاراتها . وكان الضغط السياسى خلال فترة من السنوات ، يؤدى دائمًا إلى ابقاء الأسعار تحت المستويات الضرورية

لبقاء الشركات ، ومن ثم فقد أفلست تلك الشركات . واستولت حكومات الولايات والحكم المحلى على هذه الشركات ، وبالتالى أدى ذلك إلى التشغيل المدعوم ماليًا مما أسفر حتى الآن عن أنظمة نقل باهظة التكاليف وتفتقر إلى الكفاءة فى الأداء . ولذلك فإن نقل الملكية العامة إلى الخاصة سوف يكون غلطة كبرى ، إذا ما تركت قيود الأسعار على حالها حيث أن ذلك من شأنه إعادة الموقف مرة أخرى .

وبالمثل فإنه عند إلغاء تأميم الشركات الكبيرة المملوكة للدولة والتى تعمل باعتبارها احتكارات قانونية ، فإن من الأمور الهامة أن يفتح صانعو السياسة العامة أيضًا طريق المنافسة . وقد انتقدت حكومة تاتشر البريطانية لأنها سمحت بمنافس واحد فقط فى حالة شركة تليكوم البريطانية التى نقلت ملكيتها العامة حديثًا (وحتى هذه المنافسة الوحيدة اقتصرت على جزء واحد محدد من أعمال الشركة وهو الخاص بخدمة المكالمات التجارية للمسافات الطويلة) فإن تقديم خدمة أفضل للمستهلك كان ممكنًا أن يتم بصورة أكفأ عن طريق الأعمال التليفونية ، كما هو الحال فى الولايات المتحدة .

هياكل قانونية غير كافية :

يعتمد نقل الملكية العامة للقطاع الخاص على استعداد المتعهدين للمخاطرة بأموالهم من أجل تطوير مشروع قادر على مقابلة احتياجات عدد كاف من المستهلكين وبما يسمح لتغطية نفقات المتعهد . ولكن استعداد المتعهدين والذين يقرضونهم الأموال للاقدام على هذه المخاطرات يتوقف إلى حد كبير على البيئة القانونية التى يسعون للعمل فيها . إذ أنه إذا لم يشتمل القانون على حماية قوية لحق الملكية الخاصة ولقدسية العقود ، يساندها نظام قضائى غير منحاز ويعمل فى سلاسة ، فمن المحتمل ألا تتطور وظيفة المنظم أو تزدهر ، وأية طاقات تبقى للمنظمين الخاصين يحتمل أن تتحول إلى الاقتصاد السرى أو غير الرسمى بدلاً من ذلك . وفى دول عديدة متقدمة (كايطاليا) أو أقل تقدمًا (مثل بيرو) فإن القطاعات غير الرسمية المتزايدة تشهد بعدم الفعالية الصارخ لعنصر أساسى أو أكثر من النظام القانونى هناك . ومن الأمور البالغة الأهمية ايجاد سبل أفضل للوصول إلى المحاكم ، واجراءات أقوى للحماية القانونية وقانون للضرائب لا يعاقب الاستثمارات ، ويتيح للناس فرصًا حقيقية لكسب أموال من عملهم كمنظمين خاصين يقومون بالاستثمار فى الخدمات العامة . ويستطيع نقل الملكية العامة للقطاع الخاص فى الواقع أن يوفر القوة الدافعة لهذه الاصلاحات .

نقــص التمــويـل :

من الحواجز الرئيسية لعمليات نقل الملكية العامة ، نقص التمويل من وكالات الاقراض الدولية ، والبنوك الدولية ، حيث يبدو أن الكثير منها يفضل تحصيل المدفوعات من الحكومات بدلاً من المخاطرة بأموالها لدى المنظمين الخاصين . وهذه الوكالات تعد المصادر الوحيدة فعلاً

للتمويل فى الدول التى لا توجد بها أسواق مالية متقدمة .

ولحسن الحظ أن هذا الموقف قد أخذ يتغير . ويشير اشتراك ممثلى البنك الدولى وبنوك التنمية الأسيوية والأفريقية فى مؤتمرات نقل الملكية العامة للخاصة وغيرها من الأنشطة إلى حدوث تحول هام فى اهتمام وكالات الاقراض الدولية. فإن هذه المؤسسات قد أصيبت بأضرار شديدة خلال العقد السابق بسبب قروضها للشركات المملوكة للدول والتى ضاعت عليها أو بقيت دون سداد . وربما يجرى الآن إعادة تفكير جدى حول معدلات الأداء المختلفة للشركات المملوكة للدول بالمقارنة مع المؤسسات الخاصة . إذ أن أية مؤسسة خاصة جيدة قد تمثل مخاطرة أفضل من أية شركة مملوكة للدولة ، بسبب طبيعة الحوافز التى تحكم أداءها .

خاتمة :

رغم أن عددًا متزايدًا من الأدلة الدولية يؤكد أن المنافسة والمنظمين الخاصين يستطيعان بصفة عامة تقديم الخدمات العامة بصورة أكثر استجابة وأقل تكلفة مما تستطيعه الاحتكارات أو البيروقراطية ، فإن نقل الملكية العامة ، والغاء القيود الحكومية مازالا استثناء لا قاعدة . والشىء الذى يقف فى الطريق هو سياسات المصالح المتنازعة . فالمدافعون عن الوضع الراهن يمكنهم غالبًا التمسك بمواقفهم اعتمادًا على المفاهيم الخاطئة عن الخدمات العامة ونقل الملكيات العامة للقطاع الخاص ، وكذلك على بعض الحواجز الحقيقية إلى حد كبير . ويتطلب التغلب على هذه العقبات نوعًا جديدًا من الزعامات : المسئول العام ، أو المرشح السياسى الذى يستطيع تغيير حسابات المصالح ، بحيث يعرف المواطنون (كل من دافعى الضرائب والمستفيدين من الخدمة) الصلة بين نقل الملكية العامة للخاصة ، وبين تحقيق التكلفة الأقل والخدمة الأفضل ، وهو ما يتطلب القدرة على فهم لمبادئ الاقتصاد الجيد وتهيئة الواقع السياسى اللازم لتحقيقها . ويعنى ذلك تبين العقبات ومصدرها ، وكذلك تحديد الجماهير الى تؤيدها والتى تعارضها ، واستنباط وسائل للالتفاف حولها بدون القضاء على المبادئ . وكما قال جون ردوود عن عمليات نقل الملكية العامة للمساكن العامة «إننا لم نعلن عزمنا على بيع الاسكان العام ، بل أعلنا أننا سوف نمنح حق شراء المنزل الذى تعيش فيه» . وكان الجوهر الاقتصادى هو البيع ، أما الجوهر السياسى فقد كان تأكيد منح الملكية لا أخذها ، وهى تفرقة هامة يحتاج مستشارو التنمية إلى إدراكها .

٦ ستيف هـ. هانكى

أستاذ الاقتصاديات التطبيقية
بجامعة جونز هوبكنز

ضرورة حقوق الملكية

خلال الخمسين عاما الماضية ، اضطلعت أغلب الحكومات بدور أكبر فى الشئون الاقتصادية لبلادها.وكان هناك تأكيد أكثر على تخطيط الاقتصاد الكلى وادارته،ونمت ميزانيات القطاع العام سواء فى أرقامها المطلقة أو بالنسبة للقطاع الخاص . وكان هذا التطور نتيجة للزيادات السريعة فى برامج الخدمات الاجتماعية والنفقات العسكرية ، ومدى ونطاق البنية الأساسية والخدمات . وزادت دول عديدة نطاق الحكومة باعتناق فكرة الدولة المتعهدة : الدولة التى يزعمون إنها محركة النمو والتقدم ، والتى تحاول تحقيق النمو إما عن طريق إدارة صناعات مؤممة ، أو التدخل بشدة فى عمل المؤسسات الخاصة . وأخيرًا تبنت بعض الدول الأنظمة الاشتراكية والشيوعية الاقتصادية ـ وكان ذلك رغمًا عنها عادة ـ لأسباب أيديولوجية .

وقد بدأ هذا الاتجاه نحو زيادة مشاركة الحكومة فى الشئون الاقتصادية يثير شكوكًا جدية. وكانت هناك فعلاً محاولات للاعتماد بصورة أقوى على الأسواق الحرة غير المقيدة لتوزيع الموارد . وتفوق المشروعات الخاصة ليس فكرة جديدة بطبيعة الحال . ففى عام ١٧٧٦ كتب آدم سميث فى كتابه « ثروة الأمم » يقول أنه « لا توجد شخصيتان تبدوان أكثر تناقضًا من شخصية التاجر والحاكم » ، لأن الناس أكثر سخاء بثروات الآخرين منهم بثرواتهم الخاصة . وقد لاحظ أن الإدارة العامة مهملة ومبذرة ، حيث إن الأراضى العامة لا تقدم إلا ٢٥٪ فقط مما تفعله الأراضى الخاصة المقارنة . ونتيجة لذلك فقد أوصى آدم سميث بنقل الملكية العامة الباقية من الأراضى العامة للقطاع الخاص. ولو تم ذلك لكان لدى الملاك الجدد الحوافز لمراقبة الأنشطة ومنع الفاقد ، وزيادة القيمة الحالية لأصولهم إلى أقصى حد . أوكما وصفه بقوله : «إن اهتمام الحاكم يمكن أن يكون فى أفضل أحواله عامًا للغاية ، ومراعاة غير واضحة لما يحتمل أن يسهم فى تحسين زراعة الجزء الأكبر من أراضيه . أما اهتمام صاحب الأرض فإنه شخصى مع مراعاة دقيقة لما يمكن أن يكون أكثر الاستخدامات فائدة لكل بوصة من الأرض التى فى ضيعته» .

نظـريـة حقـوق الملكـيـة :

ظهرت فى السنوات الأخيرة مجموعة كبيرة من التحليلات عن اقتصاديات حقوق الملكية ، وقد بينت هذه الكتابات أن الأشكال البديلة لامتلاك الممتلكات تثير حوافز اقتصادية مختلفة ، وبالتالى تسفر عن نتائج اقتصادية مختلفة . فالمشروعات الخاصة يملكها أفراد يتمتعون بالحرية ـ فى حدود القانون ـ لاستخدام وتبادل حقوق ملكيتهم الخاصة فى هذه الأصول . وهذه الحقوق تمنح الملاك الأفراد «حقًا نهائيًا» على أصول المشروعات الخاصة . وعندما تستخدم تلك الأصول لانتاج السلع والخدمات التى يطلبها المستهلكون بتكاليف أقل من أسعار السوق ، تتولد الأرباح وتزداد دخول وثروات أصحاب الممتلكات . والبديل لذلك إنه إذا تجاوزت تكاليف الإنتاج أسعار السوق ، تحدث الخسائر ، وتنخفض قيمة المؤسسة بالإضافة إلى دخول وثروات أصحاب أصول المؤسسة . وبعبارة أخرى فإن أصحاب المؤسسات الخاصة يكسبون بفضل الإدارة ذات الكفاءة ، بينما يتحملون تكاليف الإدارة التى تفتقر إلى الكفاءة ، وفى النهاية يواجه أصحاب الملكية الخاصة «السطر الأخير» الذى يقيس الأرباح (أو الخسائر) المستحقة للملاك .

وهناك نتائج عميقة الأثر للحوافز التى تخلقها حقوق الملكية الخاصة ، بالربط بين نتائج استخدام الأصول الخاصة ودخول وثروات الملاك . فأصحاب الملكيات الخاصة يواجهون حوافز تجعل من المرغوب فيه مراقبة سلوك المديرين والعاملين فى مشروعاتهم من أجل توفير طلبات المستهلكين بأكفأ تكلفة ممكنة على مر الزمن . ويجد المديرون الخاصون ، نتيجة لخضوعهم لهذا النوع من المراقبة ، ما يشجع على عدم التقاعس عن تحمل مسئولياتهم أو اتباع سلوك لا يتفق مع زيادة القيمة الحالية للمشروع (أى ثروة الملاك) إلى الحد الأقصى . وبعبارة أخرى أن حقوق الملكية الخاصة تخلق حوافز تؤدى إلى أداء كفء .

وعلى النقيض من ذلك ، فإن المشروعات العامة لا يمتلكها أفراد لهم استحقاقات نهائية على أصول هذه المشروعات ، وأصحاب الملكية الأسميون للمشروعات العامة ، من دافعى الضرائب لا يستطيعون بيع أو شراء هذه الأصول ، ومن ثم فإنه ليست لديهم حوافز قوية لمراقبة المديرين والموظفين العامين . ويمكن للملاك المقترضين للمشروعات الحكومية من دافعى الضرائب الحصول على بعض الفوائد إذا زادت كفاءة المشروعات العامة وذلك من خلال تخفيضات الضرائب ، ولكن إذا تحقق ذلك ، فإن هذه الفوائد سوف توزع على أعداد كبيرة من دافعى الضرائب بحيث تكون فوائد الفرد صغيرة . بينما تكون نفقات الفرد للحصول على هذه الفوائد مرتفعة بسبب الجهد والتكلفة التى يجب أن يبذلها من أجل الحصول على المعلومات ومراقبة الموظفين العامين ، وتنظيم قوة سياسية فعالة لتعديل سلوك المديرين والموظفين العامين . وهكذا فإنه يمكن التنبؤ بنتائج الملكية العامة . والمديرون الحكوميون والموظفون العامون يقومون بتوزيع أصول ليست مملوكة لهم ، ولهذا

فإنهم لا يتحملون تكاليف قراراتهم ، كما إنهم لا يكسبون شيئًا لو تم هذا التوزيع بكفاءة . ولما كان الملاك الأسميون للمشروعات العامة ، أى دافعى الضرائب ، ليست لديهم حوافز قوية لمراقبة أداء الموظفين العامين ، فإن هؤلاء الموظفين العامين يجدون أن التقاعس فى أداء العمل لا يحملهم بخسارة ذات شأن . ولذلك فإن الموظفين العامين يسعون بصفة عامة إلى الحصول على أجور ومزايا اضافية ترتبط بوظائفهم ، مما يزيد تكاليف الإنتاج ، ويحول دون توجيه الاهتمام إلى خدمة مطالب المستهلكين .

وتتماثل المشروعات العامة والخاصة من حيث إن كليهما يجب أن يقوم بوضع خطط . غير أن التخطيط العام يختلف بصورة جوهرية عن التخطيط الخاص ، حيث يقوم به مديرون وموظفون عامون لا يتحملون تكاليف أخطائهم ، أو يحصلون على أية فوائد قانونية تنجم عن حسن تدبرهم للعواقب ، وعلاوة على ذلك فإن الخطط العامة يضعها أشخاص غير مسئولين أمام أى مالك . فطالما أن المخطط العام قد اتبع الاجراءات والقواعد المقررة فإن الخطة العامة تعتبر جيدة . أما التخطيط الخاص فقصته مختلفة تمامًا ، فالخطط الخاصة تحاول توقع مطالب المستهلكين ، وتكاليف الإنتاج بصورة صحيحة ، لأن القيمة الحالية للمشروع الخاص تعتمد على التوقع الصحيح للمطالب والتكاليف . ولا حاجة للقول بأن واضعى الخطط الخاصة عليهم فى النهاية مواجهة مسئوليتهم إزاء ملاك المشروعات الخاصة ، الذين يحرصون على مراقبة تطور قيمة المشروعات التى يمتلكونها .

ومن وجهة النظر النظرية ، فإن المشروع الخاص القائم على حقوق الملكية الخاصة يكون عادة أكثر كفاءة من المشروع العام . وتوجد أدلة تجريبية كثيرة تؤيد هذا الاستنتاج . وعلى سبيل المثال ، فإن «قاعدة الاثنين البيروقراطية» تقول بأن تكاليف المشروع العام لانتاج كمية ونوعية من السلع والخدمات تعادل ضعف تكاليف المشروع الخاص ، وبعبارة أخرى ، فإنه بالحساب التقريبى ، سوف تنخفض التكاليف إلى النصف إذا نقلت ملكية المشروع العام إلى القطاع الخاص .

المشروعات العامة فى أوروبا :

تقدم المشروعات العامة فى أوروبا أدلة عديدة تؤيد نظرية حقوق الملكية الحديثة ، وهذه المشروعات تنتج كل شيء ، من أوانى الطعام إلى السيارات والشاحنات ، بل إنها تمتلك سلسلة من الفنادق . وكما نتوقع فإن هذه المشروعات مختلفة تمامًا عن نظيرتها الخاصة . وأكثر ما يلفت النظر فى المشروعات المؤممة ، هو إضفاء الطابع السياسى عليها ، فالحكومات تعين مجالس الإدارة وكبار المديرين ، وتقدم المعونات لها ، إذ أن أغلب الشركات المؤممة تخسر أموالاً . ولابد من التشاور مع السياسيين وموافقتهم على القرارات الهامة . ومن ثم فإن الحكومات تحدد الأسعار ،

والمشتريات ، وموقع المصنع ، واغلاقه ، وتنويع الإنتاج ، ونظام الحوافز ، وتعويض المديرين ، وتطوير الإنتاج ، والسياسة المالية . كما يقوم السياسيون بتنظيم العلاقات العمالية ، وعلى عكس الاعتقاد الشائع ، فإنها كثيرًا ما تكون أكثر اضطرابًا فى الشركات المؤممة منها فى الشركات الخاصة ، ولا غرو إن كان سلوك المديرين الناجحين فى المشروعات المؤممة أشبه بسلوك السياسيين لا رجال الأعمال .

لقد أدت الملكية العامة للمشروعات المؤممة وما يصاحبها من إضفاء الطابع السياسى عليها إلى مجموعة طريفة من المقارنات بين المؤسسات المؤممة ومثيلاتها من المؤسسات الخاصة . فالمبيعات لكل موظف فى المؤسسات المؤممة أقل ، والأرباح المعدلة أقل ، والإنتاج المادى لكل موظف أقل ، والضرائب التى يدفعها كل موظف أقل ، وتكاليف المبيعات عن كل دولار ــ نفقات التشغيل بالإضافة للاجور ــ أعلى ، والمبيعات عن كل دولار من الاستثمارات أقل ، والأرباح عن كل دولار من إجمالى الأصول أقل ، والأرباح عن كل دولار من المبيعات أقل ، والمبيعات لكل موظف تنمو بمعدل أكثر بطئًا . وباستثناء شركات البترول المؤممة ، فإن كل الشركات المؤممة تقريبًا تحقق خسائر وفى عبارة موجزة ، فإن كل الأدلة من المشروعات العامة فى أوروبا تظهر أن تنظيمات حقوق الملكية ليست محايدة ، وأن المشروعات الخاصة أكثر كفاءة من المشروعات العامة . وتشكل الصناعات المؤممة ديونًا (أى خصومًا من الناحية المحاسبية) عندما تبقى فى حيازة الحكومة ، وبمجرد نقل ملكيتها العامة للقطاع الخاص ، تصبح هذه الكيانات نفسها أصولاً خاصة منتجة . وهذا التحول من خصوم إلى أصول يعبر عن قوة تأثير حقوق الملكية الخاصة .

٧ مانويل تانوارا

مستشار رئيس الارجنتين
بدرجة وزير دولة

نقل الملكية العامة للخاصة باعتباره أسلوبًا سياسيًا

إن الأهوال التى تسفر عنها محاولات الحكومة للسيطرة والتدخل فى الشئون الاقتصادية ، حتى إلى نقطة الاضطلاع بدور منتجي السلع والخدمات فى نطاق الاقتصاد ، ليست شيئًا فريدًا وإنما هى أمر يتكرر حدوثه فى أكثر من دولة ، وكذلك الحال بالنسبة للفوائد التى تنتج دائمًا عن تخفيض هذه الأنشطة . ويقدم السجل التاريخى لكل الدول درسًا محددًا ومنتظم الحدوث وهو أنه كلما منحت الحكومة كل الأفراد والمؤسسات الخاصة الفرصة لانتاج ما أظهر نظراؤهم فى كل مكان آخر فى العالم إمكان إنتاجه فى القطاع الخاص ، فإن النتيجة هى كفاءة اقتصادية ونمو وعمالة أكبر . والشىء الوحيد الذى ينقص بالعمل وفقًا لهذا الدرس هو الفقر .

ومع وجود هذا السجل للمشروعات الخاصة ، فقد يبدو من المدهش أن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص لا يزال قضية تناقش اليوم . فإن المرء يتوقع على أساس هذا السجل أن الاختلافات السياسية سوف تتركز على استنباط وسائل بديلة لضمان أن تتاح لكل الأفراد قانونًا فرص المشروعات الخاصة . والتباين بين هذا الدرس وبين الواقع يفسره بطبيعة الحال نجاح بعض المؤسسات الخاصة والأفراد فى الحصول على امتيازات خاصة لأنفسهم ، لا يمكن أن تقدمها أية سوق وإن كانت أى حكومة تستطيع ذلك. والواقع فى أغلب دول أمريكا اللاتينية وأفريقيا ودول العالم الثالث الأخرى هو أن جزءًا صغيرًا من الأهالى تتاح لهم فرص اقتصادية أكبر بكثير من الأغلبية الساحقة . وقد قال زميل لجوليو بزان ـ الذى خلفنى كوكيل لوزارة نقل الملكية العامة إلى الخاصة فى حكومة رأول الفونسين بالأرجنتين ـ «إن علينا أولاً أن ننقل الملكية الخاصة إلى القطاع الخاص» وقد تحدث كتاب «الطريق الآخر» الذى ألفه هرناندو دى سوتو ولقى رواجًا ضخمًا فى دول أمريكية لاتينية عديدة عقب نشره لأول مرة فى بيرو ونشر بعد ذلك فى أنحاء أخرى من العالم ، عن المدى الذى تحولت به «المشروعات الخاصة» إلى مشروعات عامة :

ويظهر «الطريق الآخر» بوضوح أن دول أمريكا اللاتينية لا تتصف بالفصل بين سلطة صنع

القرار السياسى وسلطة اتخاذ القرار الاقتصادى بقدر ما هى تتصف بالتداخل بين الاثنين . فيرى دى سوتو أن تركيز السلطة الاقتصادية والسياسية فى نخبة صغيرة أمر شائع فى حكومات اليسار واليمين معًا . وفى أغلب هذه الدول ، ليست هناك صلة كبيرة بين أيديولوجية الحملات الانتخابية السياسية وبين تشكيل هيكل سلطة صنع القرار أو تشكيل مؤسسات الحكومة أو الاقتصاد ، بقدر صلتها بتحديد شخص ممن سيكون له ـ من بين هذه النخبة ـ التأثير والسلطة الأكبر لفترة من الوقت أى إلى أن تحين الانتخابات التالية أو إلى أن يقع الانقلاب التالى . والقيد الرئيسى على ما يتخذه أولئك الأشخاص من القرارات ومن السعى إلى تضخيم الذات سواء من قبل نخبة اليسار أو اليمين وسواء كان من العسكريين أو المدنيين ، هو خطر الثورة ، إذ أن : أهم فرق بين الثورة والانقلاب يمكن العثور عليه فى النتائج التى تعقب حدوث كل منهما ، فالأولى تتطلب دائمًا أن هناك جمهورًا أوسع من المؤيدين (أى نسبة أكبر من أهالى الدولة ، يجب أن تكافئهم الحكومة الجديدة ، فى حين أن الثانية لا تتضمن فى أغلب الأحوال أكثر من إجراء تغييرات هامشية ، وإعادة الحسابات عمن يجب أن يكافأ من بين النخبة ، وكم تكون المكافأة : وقد تكون عبارة «حكومة جديدة» وصفا أقل دقة للتغيير الذى تحدثه انقلابات كثيرة ، والتى ينبغى أن توصف بأنها مجرد تعيين «شاغلين جدد للمناصب الحكومية» !.

وليس من الضرورى أن تكون الثورة عنيفة ، على الأقل فيما يتعلق بصعود الثوريين إلى مراكز السلطة . وهى لا تحتاج إلا إلى أقلية قوية وموالية لها (انظر إلى مثال اللندى فى شيلى) . وهذه الحقيقة تفرض أيضًا قيودًا على النخبة من «اليسار» أو «اليمين» فى دول كل منهم . وهكذا نجد أنه فى وسط الكثير من العنف والموت فى أمريكا اللاتينية ، لم تكن هناك إلا القليل جدًا من الثورات «العنيفة» .

وتخيل أن هناك «اتجاهًا وسطًا» بينما يقف «اليسار» و «اليمن» فى جانب ، والثورة فى الجانب الآخر ، فتلك هى صورة للواقع السياسى فى أغلب أمريكا اللاتينية . وهكذا يجد دى سوتو تطابقًا أقرب بين أمريكا اللاتينية اليوم ، وبين أوروبا فى القرن الخامس عشر إلى القرن التاسع عشر عندما كانت تخضع السياسة ونظام التجاريين (وبهذه المناسبة فإنها سياسة هوجمت من كل من آدم سميث وكارل ماركس) أكثر مما يرى من تطابق مع أية أنظمة معاصرة سواء فى الشرق أو الغرب . ويذكرنا تصوره لنظام التجاريين فى الدول الأوروبية بوصف لورد باور «لعمليات إضفاء الطابع السياسى الوخيمة العاقبة فى العالم الثالث» ويثير فقط أسئلة عما قد يكون بينها من اختلافات :

«عندما يجرى اضفاء الطابع السياسى على الحياة الاجتماعية والاقتصادية بصورة مكثفة ، يحول الناس مواردهم واهتمامهم من النشاط الاقتصادى المنتج إلى مجالات أخرى ، كمحاولة التنبؤ بالتطورات السياسية للاستعداد لها ، ومهادنة أو رشوة السياسيين وموظفى الحكومة ، والتهرب من

القيود الحكومية ، وهم يجتذبون إلى هذه الأنشطة أو يجبرون عليها حماية لأنفسهم من كل القرارات الهامة التى يصدرها الحكام ، أو للافادة منها كلما أمكن ذلك . وهذا الاتجاه لأنشطة الناس ومواردهم لابد أن يضر بالأداء الاقتصادى وتنمية المجتمع إذ أنهما يعتمدان بشدة على كيفية توظيف الموارد البشرية والمالية والمادية للشعب .

وبديهى أن أى تغيير مقترح لأى وضع راهن معين سوف يؤدى دائمًا إلى أن البعض سوف يتوقع أن يخسر من التغييرات المتوقعة أكثر مما يكسب ، ومن المفهوم أن غالبية هؤلاء ستعمل لمعارضة مثل هذه التغيرات. وتتميز المجتمعات التى غلبت عليها الاعتبارات السياسية ومجتمعات نظام التجاريين بأن هذا «البعض» يشمل كثيرين جدًا من «النخبة» وغير النخبة . وفى هذه المجتمعات شأنها شأن المجتمعات التى بها أنظمة تسيطر عليها الدولة ، يكون السكان حريصون فى المقام الأول على حماية الوضع الراهن لهم عوضًا عن الاهتمام باعتبارات الإنتاج .

وهكذا نجد أنه فى المجتمع التجارى ذى الطابع السياسى تكون المقومات المطلوبة لنجاح سياسات لنقل الملكية العامة للخاصة أكثر مما هو مطلوب فى حالة مجتمع فيه تفرقة واضحة بين صانعى القرار الاقتصادى والقرار السياسى . ففى المجتمع ذى الطابع السياسى المرتفع ، لابد من النظر إلى نقل الملكية العامة فى إطار سياسى لأن التداخل القائم بين صنع القرار بين الاقتصادى والسياسى يتطلب ذلك . ومن ثم فإن الاجابة على السؤال : « عام أم خاص » تكون أكثر صعوبة فى مجتمع تجارى لأن السؤال ذاته له معنى أقل ..

فقد لا يعنى نقل الملكية العامة للخاصة فى المجتمعات التجارية أكثر من توسيع مشروع ليس خاصًا كلية ، أو توسعًا تقوم به الحكومة تحت اسم آخر. وهذا هو أفضل سبب يمكننى تقديمه لظاهرة استمرار المشروعات غير المربحة المملوكة للدولة فى الأرجنتين . وفيما يتعلق بالشعب فإن نقل الملكية العامة للخاصة فى مثل هذه الأحوال قد لا يرى الناس فيه وسيلة لانهاء المعونات الضخمة التى تحصل عليها هذه الشركات الحكومية بقدر ما يرونه وسيلة لنقل حماية الدولة إلى مؤسسات خاصة بعينها (وبعبارة أخرى ليست خاصة فعلاً) .. وإلا فكيف يمكن تفسير سلبية الرأى العام فى وجه استمرار المصائب الاقتصادية ؟

جمهـــور بلا حمـايـة :

إن المشروع المشمول بالحماية ، سواء كان خاصاً أم عاماً ، أكثر تكلفة للمجتمع الذى يسمح بهذه الحماية مما لو لم تكن الحالة كذلك . وربما إذا قدم العالم حالة مقارنة واضحة بين مشروع عام غير مشمول بالحماية ونظيره الخاص الذى تشمله الحماية ، فقد يتبين أن المشروع العام أكثر إنتاجًا وأرباحًا . ولو كان الاختيار بين هاتين الحالتين هو الاختيار الوحيد الذى يتيحه العالم ، لما

قبلت دعوة الرئيس راؤل الفونسين للعمل كوكيل وزارة لشئون نقل الملكية العامة للخاصة ، ولا الدعوة لكتابة هذا البحث .

من الواضح إذن أن موقفى لا يرى فى الغاء ملكية الحكومة علاجاً كاملاً لنمو الاقتصاديات والمجتمعات . فإننى أتوقع أن يصاب اقتصاد أية دولة بالركود إذا كانت كل مشروعاتها الخاصة أو المسماة بالخاصة ذات طابع مشمول بالحماية . وأنا أتوقع حقًا أن تبرر حكومة مثل هذه الدولة قيامها بحماية هذه المشروعات شبه الخاصة بحجة انقاذ الوظائف ، حتى وإن كان هذا «الإنقاذ» افتراضًا لإرضاء الذات مع تجاهل مايقع من خسارة فعلية فى الوظائف لحساب منتجين أكثر كفاءة فى دول أخرى . ولكن لما كانت مثل تلك الخسائر الفعلية فى التوظف ستحدث بطبيعة الحال ، فإن الاقتصاد سيستمر فى الركود ، وستصل الحكومة إلى منعطف حاسم . فإما أن تستطيع حقيقة أن تحول قطاعها المفترض أنه خاص إلى قطاع خاص فعلاً وحقيقة ، وإما أن تلجأ بشكل متزايد إلى تأميم ملكيته المشروعات غير الخاصة تمامًا ، لأن الاقتصاد يظل راكدًا وتظل الوظائف فى حاجة إلى «الانقاذ» .

وبالنظر فى أنحاء العالم ، فإن البديل الأخير كان هو الاختيار الأكثر شيوعًا .. ولم أكن بطبيعة الحال محتاجًا إلى أن أنظر إلى أبعد من أنفى ، إذ أن الأرجنتين من بين هذه الدول التى استسلمت لأسوأ نوع من المشروعات المحمية ـ المشروعات الحكومية المشمولة بالحماية . والواقع أن الكثير من الشركات المملوكة للدولة كانت فى يوم ما أعمالاً خاصة ، وقد فشلت لأسباب تعود «جزئيًا» على الأقل إلى «الحماية» التى كانت تحصل عليها . ويبدو أن الحل لهذه المشكلة فى مثل تلك الحالات كانت فى نظرهم أنه إذا كان القليل من الحماية قد أدى إلى حالات افلاس ، فإن الكثير من الحماية سيدر أرباحاً بالتأكيد .

ومنذ تولى جوان بيرون السلطة فى ١٩٤٣ أصبحت الأرجنتين بمثابة كتاب مدرسى للآثار السلبية لنزعة الحماية على إقتصاد ذا طابع سياسى . فقد أممت صناعات بأكملها ـ وسائل النقل ، المواصلات ، الطاقة ـ مع منحها وضعًا احتكاريًا كاملاً ، كما نقلت بعد ذلك شركات أخرى عديدة فى قطاعات مختلفة من الاقتصاد إلى ملكية الدولة ، وإذا أمكن القول بأن هذه الشركات قد انقذت وظائفها ، فإنه من الواضح أن هذا كان على حساب وظائف أخرى ، إذ أن هذه الشركات كلها فشلت فى تحقيق أية أرباح ، ومن ثم فإن هذه الوظائف لم تنقذ إلا لأن شعب الأرجنتين هو الذى تحمل خسائرها . ومعنى ذلك أنه قد تمت التضحية بغرض إنشاء وظائف جديدة فى أماكن أخرى إذا ما استثمرت فى ذلك الأموال والقروض التى حولت إلى المشروعات العامة ، والتى ضحى بها من أجل ابقاء العمالة بصفة دائمة فى تلك المشروعات بالذات ، وكانت تكاليف ذلك بالنسبة لكل الأرجنتينيين ترجح كثيراً أية فائدة . وفى عبارة موجزة أن الفشل يجهض على حساب

الكفاءة ، والابقاء على الفشل يمنع اكتشاف الكفاءة بمنع فرص توظف جديدة .

وقد تساعد بعض الأمثلة فى توضيح الأمور . إن السكك الحديدية تخسر حوالى ثلاثة ملايين دولار كل يوم ، وأعمال الصيانة سيئة للغاية ، ومستوى الخدمة يمكن وصفه بأنه كارثة . والخطوط الجوية تخسر ٩٠٠ ألف دولار يوميًا ، ولديها عن كل طائرة . ضعف عدد المستخدمين الذين لدى الشركات الخاصة . وقد نجح مسئولو شركة جامس أويل ديل استارو ـ وهى شركة توزيع الغاز المملوكة للدولة ـ فى منع المشروعات الخاصة (حتى تعاونيات المنتفعين) من إقامة وتمويل وإدارة شبكاتها الخاصة رغم أن ٢٥٪ من إنتاج الغاز فى البلاد يضيع دون استخدام بسبب نقص مرافق التوزيع . وشركة «ياسيميونتوس بتروليفيروس فيسكاليس» تتميز بأنها شركة البترول الوحيدة فى العالم التى تخسر ملايين الدولارات يوميًا . وفى الأرجنتين اليوم ٧٪ فقط من تليفونات أمريكا اللاتينية ، بعد أن كانت النسبة ٤٥٪ فى عام ١٩٤٥ عندما تقرر منح احتكار لشركة التليفون الوطنية . وكانت جملة العجز فى المشروعات المملوكة للدولة فى عام ١٩٨٥ تعادل ٧و٢٪ من إجمالى الناتج القومى ، أو ٧٥٪ من إجمالى العجز فى الميزانية ، وهو ما يكفى لسداد أكثر من نصف تكلفة خدمة الديون الخارجية التى بلغت ٥٠ بليون دولار .

غير أن الخسائر فى المشروعات العامة مقومة بالدولارات تبهت صورتها إذا قورنت بالضرر الاجتماعى والاقتصادى الذى تحتم أن يتحمله الشعب نتيجة لهذا الشكل المتطرف من «حماية الجمهور» . وعند تبنى وضع احتكارى ، فإن المشروعات العامة تشكل تهديداً للاستقرار ، وليس فقط لمستوى الرفاهية فى أى مجتمع ، إذ أن هذه المشروعات عندما تحمى نفسها من المنافسة ، فإنها تسلب الجمهور من كل حماية فى النهاية . وأهم من الخسارة المالية هو ما يترتب على هذا الوضع من فقد المواطنين الشعور بالثقة فى حكوماتهم واحترامها . وإذا كانت الديموقراطية تتطلب احترام المؤسسات الحكومية ، فماذا ستكون النتائج بالنسبة للحكومة عندما يصبح من الواجب دفع «رسم حماية» شهريًا لموظفى شركة التليفون لكى تعمل التليفونات بصورة منتظمة (علمًا بأن رسم تركيب التليفون المنزلى هو ألف دولار ، ولدور الأعمال ٣٠٠٠ دولار) . والاحتكار يولد الفساد ، ويقلل من فرص العمال فى الحصول على وظيفة نافعة . وفضلاً عن ذلك فإنه عندما يجب أن ينتظر الأرجنتينيون ٢٥ عاماً للحصول على تركيب التليفون ، والذى لايعمل جيداً بعد ذلك . فإن الطلب يتجاوز العرض إلى حد كبير . أليست الاستجابة لذلك الطلب هى الفرصة الكاملة للتوسع فى العمالة ؟ ومع ذلك يعارض مسئولو شركة التليفون فى السماح للتعاونيات أو أية شركات خاصة أخرى بتركيب شبكاتها الخاصة .

حالات نقل الملكية العامة :

وفى ضوء ذلك ، ينبغى أن يكون واضحًا إننى لست متفائلاً بشأن احتمالات نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص فى الأرجنتين ، والتى لا يمكن أن تفعل فى هذه الظروف أكثر من زيادة عدد المشروعات غير الخاصة تمامًا . ومع ذلك فقد تمت بعض حالات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص فى الأرجنتين مما قد يتناقض مع نظرتى المتشائمة . ففى عام ١٩٥١ كان هناك مشروع عام يدعى ترانسبورتس دى بوينس إيرس » يتركز فيه كل المنظمون العامون والخاصون للنقل العام فى المدينة داخل احتكار واحد . وكان إنشاء هذا الاحتكار هو ذروة عملية إلغاء نقل الملكية الخاصة لوسائل النقل العامة التى بدأت فى ١٩٣٦ كرد فعل على تناقص إقبال الركاب على استخدام خطوط الترام المملوكة للدولة وأنظمة مترو الانفاق الحكومية . ورغم هذه المحاولة لكى تحقق الأنظمة الحكومية ربحًا ، فإنها بحلول عام ١٩٥٩ كانت تخسر ٤٠ مليون دولار سنويًا . وفى عام ١٩٦٢ تم حل الشركة وأصبح النظام ملكية خاصة بعد أن بيعت سيارات الأتوبيس للعاملين بثمن اسمى .

وهناك اليوم مئات من الخطوط الخاصة تخدم بوينس ايرس ، مزودة بعربات حديثة يساوى بعضها أكثر من ١٠٠ ألف دولار ورغم أن الأجر هو عشرة سنتات فقط ، فإنها تدر أرباحًا لأصحابها تكفى لاستبدال سيارات الأتوبيس قبل موعد تقاعدها الاجبارى وهو عشر سنوات . وتحولت خسائر الحكومة إلى ايرادات وذلك بتحويل المشروع الحكومى الذى كان يتلقى دعمًا ماليًا إلى مشروعات خاصة تدفع ضرائب عن أرباحها . ولم تعد المدينة مثقلة بأعباء المركبات غير الآمنة والمستهلكة الخالية من وسائل الراحة للركاب ، وكذلك لم تعد معرضة للاضرابات المستمرة من عمال النقل الذين كانوا يحصلون من المشروع الحكومى على أجور ضئيلة ، وكان كل ذلك يؤدى إلى شكاوى الجمهور . ولم يستغرق ظهور التحسينات بوضوح غير أشهر قليلة عقب نقل الملكية للقطاع الخاص .

وهناك حالة أخرى للمقارنة وقعت فى النقل الجوى ، إذ رغم تحديد الحكومة للأسعار فقد نجحت شركة (اوسترال) الجوية المحلية الخاصة فى اجتذاب الركاب من الخط الجوى الوطنى (آيروليناياس ارجنتيناس) وذلك بالوسيلة الوحيدة التى تقدر عليها ، وهى تقديم خدمة أفضل بتكاليف أقل . وكان رد الحكومة على هذه الفوائد للمستهلكين ، هو إصدار قانون يمنع الشركات الخاصة من نقل أكثر من ٥٠٪ من الركاب . ولكى يضيف القانون الإهانة إلى الضرر ، فإنه منع الشركات الخاصة من الخدمة على الخطوط المتجهة إلى الدول المجاورة ، مما ترتب عليه أن استولت خطوط جوية أجنبية على حركة النقل على تلك الخطوط ، مما أدى إلى زيادة فرص التوظف هناك أى لغير الأرجنتينيين وذلك بافتراض أن هذه الخطوط الأجنبية كانت أسعد حظًا أى لم تكن محمية من حكوماتها . وكانت الإهانة والضرر اللذين لحقا بشركة أوسترال من الضخامة بحيث أوشكت

الشركة الخاصة على الافلاس . ومن أجل «انقاذ» الوظائف ــ التى لم تكن فى حاجة إلى انقاذ قط ــ لولا أعمال الحكومة ــ فقد وضعت الحكومة شركة اوسترال تحت إدارة الدولة .. وحتى بعد أن تم ذلك ، فقد كانت الشركة تخسر ٢٠٠ ألف دولار فقط شهريًا مقابل أكثر من ١٦ مليون دولار تخسرها الشركة المملوكة للدولة . ولم يردع ذلك وزير النقل عن أن يقترح أن تستوعب الشركة الحكومية التى تخسر أكثر الشركة الخاصة الأخرى لانشاء خط جوى موحد مملوك للدولة . وكان أحد منجزاتى الرئيسية عملى كوزير فى حكومة الرئيس راؤل الفونسين هو الإسهام فى هزيمة اقتراح وزير النقل ، والحصول على قرار ــ بمساندة من الرئيس ــ بإعادة شركة أوسترال إلى القطاع الخاص .

أما الحالة الثالثة لعمليات نقل الملكية العامة فى الأرجنتين الجديرة بالذكر فهى حالة «سيام» وهو مجمع صناعى تطور عبر السنين من صنع آلات المخابز إلى صنع الثلاجات وغيرها من الأجهزة المنزلية الكهربائية ، والمواسير الحديدية بل والقاطرات . وبعد وفاة الجيل المؤسس للشركة أخذت حالتها تسوء حتى أفلست ، وكانت مدينة للحكومة بمبالغ ضخمة من الضرائب وأقساط الضمان الاجتماعى . وبموجب قانون خاص قبلت الحكومة العسكرية سداد هذا الدين فى صورة أسهم الشركة . وأعطيت سلطة الإدارة لجنرال من السلاح الجوى . وتحت إدارته لم تعالج مشكلة المعدات العتيقة والمنتجات المتخلفة باعادة الاستثمار ، وترتب على ذلك أن التدهور فى الجودة والخدمات التى تقدمها الشركة سار جنبًا إلى جنب مع استمرار تصاعد خسائرها . ولكى تزيد الشركة من مبيعاتها لجأت الإدارة إلى خفض أسعار البيع إلى مستوى يقل عن تكلفة الانتاج . وهو ما يعنى بطبيعة الحال إنه مهما بلغت مبيعات الشركة ، فإنها لن تستطيع أن تحقق أرباحًا ، وبغير الأرباح لن تستطيع تصحيح هذا التدهور .

وفى مواجهة ذلك ، عارض الكومودور الجوى فكرة نقل ملكية شركة سيام إلى القطاع الخاص ، حيث زعم علنًا ذات مرة أن مثل هذا العمل لا ضرورة له لأن الشركة تحقق أرباحًا . ويبدو أن الأمر كان كذلك ، وإن كان ذلك على حساب دعم إضافى يتحمله الجمهور الأرجنتينى ، وقد فسر الجنرال ذلك لاصدقائه بأن الشركة تربح عن طريق :

١ ــ الحصول على قروض حكومية بأسعار فائدة أقل من التضخم .

٢ ــ تأخير سداد ضرائب المبيعات والضمان الاجتماعى ، وبالأموال التى يتم الحصول عليها بهذين الأسلوبين :

٣ ــ تقدم الشركة قروضًا للبنوك ، وفوائد هذه القروض تتجاوز بالفعل خسائر تشغيل الشركة .

وسواء كانت هذه الحالة هى سمة مميزة للشركات غير الخاصة تمامًا ، أو غير العامة تمامًا ، فإنها مرشحة لنقل ملكيتها الحقيقية للقطاع الخاص ، وهو ما حدث فعلاً فى النهاية خلال فترة عملى

القصيرة فى الحكومة . ومنذ أن انتقلت شركة سيام للقطاع الخاص ، استخدمت مزيدًا من العمال وحققت أرباحًا ، وبالتالى دفعت ضرائب ، وهى تصدر بالفعل بعض منتجاتها للخارج بدلاً من أن تكلف الأرجنتين المليون دولار التى كانت تخسرها شهريًا .

شـكوك باقيـة :

ومع وجود هذه الحالات الناجحة فإننى مع ذلك أسأل نفسى لماذا أظل متشككًا بالنسبة لإمكان إجراء عمليات واسعة النطاق لنقل الملكية العامة للخاصة فى الأرجنتين؟

أولاً :كان من الممكن أن أجد مزيدًا من التشجيع بعد نقل الملكية العامة لشركة «سيام» لولا حقيقة أنها تمت فى ظروف فريدة تولت فيها حكومة مدنية جديدة مسئولية الحكم فى اعقاب نظام عسكرى غير محبوب إلى حد كبير ، وبذلك اتيحت لها فرصة واضحة لاظهار استقلالها عن سيطرة العسكريين . وهناك قاعدة عامة تقول بأن المستفيدين من أى برنامج حكومى سوف ينجحون عادة فى إبقاء مثل هذا البرنامج إذا كانت تكاليفه يتحملها عدد أكبر من السكان (فى صورة ضرائب) . ويعبر عن هذه القاعدة مصطلح « طغيان الأقلية » والتى تتيح لنا أن نفهم كيف تبقى البرامج الحكومية حتى ولو لم يؤيدها أغلبية المواطنين . إذ أن كل مستفيد يعرف على الأرجح ماذا وكم يحصل عليه من أى برنامج حكومى أكثر مما يعرفه دافع الضرائب من أجل هذا البرنامج وفوائده والمستفيدين منه .

ثانيًا :كم تبلغ جملة الضرائب التى يدفعها لمثل هذا البرنامج ؟

وفضلاً عن ذلك ، فإنه حتى بافتراض أن دافع الضرائب لديه المعرفة التامة ، فإنه كلما كان عدد دافعى الضرائب الذين يمولون برنامجاً ما أكبر ، كان الحافز الشخصى لدى كل منهم فى العمل ضد البرنامج أضعف . فى حين أن المستفيدين من البرنامج سيكونون بطبيعة الحال متحمسين لا لمجرد استمراره فحسب ، بل ومن أجل نموه (أى زيادة الأموال الموجهة إليه وليس عدد المستفيدين) . وأخيرًا فإنه فى حدود استفادة كل دافع للضرائب من برنامج أو أكثر ، فإن دافع الضرائب يكون دائمًا فى خطر من أن يفقد الفوائد التى ينالها من أحد البرامج إذا عمل بنشاط ضد برامج أخرى تقدم فوائد لاناس آخرين . واحتمال هذا العمل الثأرى تزيد من احجام دافعى الضرائب المستفيدين عن المشاركة فى اجراء حازم ضد برامج لا يستفيدون منها هم أنفسهم .

وهنا تجدر الإشارة إلى أن النقل ، وخاصة النقل فى المدن ، يعتبر استثناء من هذه القاعدة العامة لأن المستفيدين هم دافعو الضرائب من الركاب . فى نفس الوقت وهم على اتصال وثيق بين بعضهم البعض ، ولا يتطلب الأمر من وقتهم أكثر مما يمضونه فعلاً فى الانتقال ، لتبادل آرائهم حول المشاركة فى تجربة واضحة للغاية . وفى عبارة موجزة فإن النقل الحكومى ، على عكس أى

برنامج حكومى آخر ، يخلق فعلاً منتدى عامًا للمناقشة للتخلص من النقل الحكومى . وفى حالة شركة أوسترال للخطوط الجوية ، فإننى أشعر بالقلق حيال المرسوم المقرر صدوره عند نقل ملكيتها العامة للخاصة ، والذى يقضى بأن كل زيادة فى حركة النقل المحلى سوف تذهب إلى هذا الخط الخاص . ولم يكن ذلك ليقلقنى لو كان هناك خطان أو ثلاثة خاصين لديها فرص مماثلة فى السوق . ومع ذلك فإن احتمال جعل شركة اوسترال غير خاصة تمامًا فى الظروف الحالية ينبغى أخذه فى الاعتبار . إذ أنه لكى تكون هذه حالة ذات مغزى لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، أى عملية تخرج عن نظام التجاريين السابق الإشارة إليه ، فإنه يجب التأكد من أن «الحماية» التى تتمتع بها شركة آيروليناس ارجنتيناس الحكومية لن تتحول إلى شركة اوسترال . ومرة أخرى تساورنى الشكوك لأننى لا أدرى إلا القليل جدا عن المؤسسات الخاصة ، والكثير جداً عن المؤسسات « غير الخاصة تماماً » فى الأرجنتين .

سياسة نقل الملكية العامة :

تتكيف امكانيات نقل الملكية العامة إلى الخاصة فى الأرجنتين وأغلب الدول النامية إلى حد كبير وفقًا لبيئاتها التجارية ، ونقل الملكية العامة الذى يجرى فى مجتمع تجاوز مرحلة نظام التجاريين قد لا يمكن تنفيذه بنفس الصورة فى مجتمع لا يزال فى تلك المرحلة . ولا يعنى ذلك أنه ليست هناك دروس مستفادة من تجارب الآخرين تصلح للتطبيق فى أى محيط آخر بما فى ذلك المجتمع التجارى . والواقع انى أجد أشياء كثيرة فيما احتواه هذا المجلد من عرض للتجربة البريطانية (وخاصة ما أسهم به كل من السادة جون ردوود ، وبيرى ويونج) تبدو ضرورية لنجاح عمليات نقل الملكية العامة فى الأرجنتين ، ولكننى أعتقد فقط أن هناك خطوات اضافية ستكون مطلوبة لكى ينجح نقل الملكية العامة للخاصة فى الأرجنتين أو أى مجتمع تجارى آخر .

ومع ذلك فإن هناك قاعدتين ملازمتين فى برنامج حكومة تاتشر لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص توضحان الاتجاه الجوهرى اللازم لنجاح أى برنامج لنقل الملكية العامة فى أى مجتمع . أولهما الالتزام بتوسيع ملكية رءوس الأموال بين السكان . وقد لا يكون لهذا الأمر أهمية كبيرة لولا وجود القاعدة الثانية المتلازمة معها ، وهى زيادة ملكية رءوس الأموال بواسطة الأفراد بدلاً من أن يكون ذلك بواسطة مؤسسات مثل حصة نصيب العامل مثلاً فى صندوق المعاشات ، الذى قد يمتلك أسهماً فى شركات مختلفة . ولا يمكن للملكية عن طريق جماعى كصندوق المعاشات ، أن يكون لها نفس المعنى لدى أعضائه مثل الملكية الفردية . فالأمر يتطلب عندئذ اتخاذ قرارات هامة بطريقة جماعية – مثل هل نشترى أسهم شركة معينة ، أو نبيع أخرى ، وكل مساهم فى صندوق المعاشات لن يكون له إلا تأثير قليل على هذا القرار . والواقع أن كل عضو فى صندوق للمعاشات

من المحتمل ان لايعرف ماذا يمتلك التجمع ، ناهيك عن ضرورة شعوره بأنه مالك فردى للأسهم . وفى الحالة الأخيرة أى حالة الملكية الفردية للأسهم فإن المالك الفرد يكسب أو يخسر بقراراته الخاصة .

وهذا الفرق مماثل للفرق الذى يمكن أن يشعر به أى فرد بشأن شغل وحدة فى اسكان عام بالمقارنة مع الشعور الذى يمكن أن يكون لدى نفس الفرد بشأن نفس الوحدة إذا كانت ملكيته فردية له . وهذا المثال يعتبر فى الصميم بصفة خاصة لأنه كان من أهم أعمال حكومة تاتشر البريطانية ، تلك التخصصات الكبيرة التى قدمت لشاغلى المساكن العامة لتشجيعهم على شراء تلك الوحدات من الحكومة . ومن الصحيح أن المواطن كشاغل لمسكن عام ، أو كواحد من مشتركين عديدين فى صندوق للمعاشات سيكون له صورة من صور حق التملك لأنه يسهم فى كليهما ولو بضرائب غير مباشرة ، ويحصل على فائدة من كليهما إما الآن (كشاغل للمسكن) أو فى المستقبل (كصاحب معاش) غير أنه من أى من الموقفين لا يستطيع الفرد التصرف قانونًا فى أى من هذه الأصول ، وهو ما كان يستطيع أن يفعله بالأصول التى يمتلكها مباشرة .

والرغبة فى الملكية الفردية المباشرة ، تصورها الحالة التى ذكرها السيدان بيرى ويونج . حيث أتيح لأعضاء نقابة عمال معينة عند تنفيذ نقل الملكية العامة لشركتهم للقطاع الخاص ، شراء أسهم فى الشركة بخصم كبير. ورغم الحملة التى قام بها زعماء النقابة لاثنائهم عن ذلك ، فإن ٩٦٪ من العمال القادرين على شراء الأسهم فعلوا ذلك ، وهؤلاء المشترين يتمتعون الآن بأرباح من أسهمهم ، ويكتشفون الصلة المباشرة بين جهودهم والفوائد التى نجمت عنها .

ومثل هذه الاجراءات تحدث تغييرات فى المواقف ، من تلك الراغبة فى الحماية ، إلى تلك الراغبة فى الانتاج ، وهى ضرورية لنجاح عملية نقل الملكية العامة للخاصة . أما فى المجتمعات التى لا تزال فى مرحلة نظام التجاريين فإن الجميع تقريبًا يشتركون فى نفس الميل لقبول الحماية ، ويشكون فى مكاسب الآخرين لأن شخصًا آخر يجب أن يدفع هذه المكاسب (وهو أمر حقيق عادة فى هذه المجتمعات) . ولذلك فإن تنفيذ أمثلة ناجحة لعمليات نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، الأمر الذى يجب أن يكون سهل التحقيق فى المجتمعات التى جاوزت نظام التجاريين يكون أمرًا صعبًا فى مجتمعات التجاريين مما يؤدى إلى خلق حلقة مفرغة من المقاومة لعمليات نقل الملكية العامة .

فما هى إذن الاستنتاجات الايجابية التى يمكن الوصول إليها بشأن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص فى مجتمع لا يزال فى مرحلة نظام التجاريين؟ إن الاستنتاجات المبدئية التى توصلت إليها بنزعتى المتشككة هذه هى أنه يجب أن تكون عملية نقل الملكية العامة للخاصة على أساس برنامج انتخابى ، ومن ثم فإن الانتخابات المفتوحة والعادلة شرط أساسى لنجاحها . أى أن التركيز يجب

أن يكون على انتخاب حكومة مستقبلة على هذا الأساس وليس على الحكومة المتربعة فى الحكم . فالأمانة فى الرأى لابد أن تساعد على نجاح نقل الملكية العامة إلى الخاصة لأنه إذا ما أعطاها الشعب صوته فى الانتخابات على هذا الأساس ، فإن الحكومة الجديدة ستكون معرضة لخطر أقل إذا ما أنقذت ذلك .

ولكن هل يمكن تدبير مثل هذه الحملة الانتخابية ؟ أعتقد أنه ممكن وذلك بالتركيز على حقيقة أن الحكومة باعتبارها مالكة ، ليست أكثر من شركة قابضة كبيرة للمالكين من المواطنين . وسوف يسأل المرشحون فى الانتخابات عن مبدأ نقل الملكية العامة للخاصة : «لماذا تحتاجون إلى وسيط (الحكومة) للاحتفاظ بأسهمكم لكم ؟» وسوف يمكنهم أيضًا ردًا على هذا السؤال أن يقولوا «إننا نعتقد أن أسهمكم هى أسهمكم ، ولا نعتقد أن هناك من يستطيع العمل لمصلحتكم مثلكم أنتم» وإذا نفذ مرشحو نقل الملكية العامة للخاصة وعدهم بالتخلص من أسهم الشركات المملوكة للدولة عن طريق التصرف فيها للمواطنين بقدر متساو . فإنهم على الأقل سوف يزيحون عن الحكومة (والمواطنين أنفسهم) الأعباء الحقيقية المتمثلة فى دعم أعمال لا تحقق ربحًا . وإذا كانت الأعمال التى تتم نقل ملكيتها العامة بهذه الطريقة ، ترفع عنها الحماية أيضاً ، فإن ملاكها الجدد قد يستطيعون تحويلها إلى أعمال مربحة .

ترى ... هل هذا إجراء متطرف جدًا ؟ وبأى معيار يقاس ؟ إننى أميل إلى الاعتقاد بأن «كل» النظام الاقتصادى ، وليست أجزاء منه فقط ، يجب أن يتغير لاحداث تغير فعال فى المواقف التى تساند المجتمعات التى لا تزال فى مرحلة نظام التجاريين .

الجزء الثالث

التخطيط لتحويل الملكية العامة
إلى الخاصة

٨

لانس مارستون

نائب رئيس ومدير الخدمات
الاستشارية لمجموعة هاى

الإعداد لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص : قائمة مراجعة لصانع القرار

إن محاولة نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، بدون سياسة ، وبلا اجراءات ، وبغير عاملين أكفاء ملتزمين هو أمر مقدر له الفشل . وعلى أساس خبرتى خلال الخمس والعشرين سنة الماضية فى العمل مع أنظمة مختلفة لتقديم الخدمات العامة ، أرى أن هناك ثلاث مراحل ينبغى مراعاتها وهى : الإعداد لنقل الملكية العامة للخاصة ، وتنفيذ برنامج ومشروع لنقل الملكية العامة ، ومراقبة وتطبيق اتفاقية نقل الملكية العامة والقوانين واللوائح المتعلقة بذلك . والمرحلة التحضيرية ذات أهمية بالغة ، لأنها إذا أجريت كما ينبغى ، فإنها تمهد الطريق إلى نقل ناجح للملكية العامة للخاصة ، وهى تتطلب أربعة مكونات أساسية :

- دراسة التنظيم الحكومى وأداء العاملين به (أى مسائل التنظيم والإنتاجية) .
- اختيار قطاع خاص بديل (اى مسائل الاستثمار ، وتحليل المشروعات ، والمسائل المالية) .
- تحديد أين وكيف يعمل الموظفون الذين سيتأثرون بنقل الملكية العامة ، ونصيبهم فى نقل الملكية العامة (مسائل الموارد البشرية) .
- **إدارة عملية التحويل إلى الملكية الخاصة واتخاذ القرارات بشأنها (أى مسائل الإدارة) .**

ويتطلب الاعداد لنقل الملكية العامة للخاصة تعليم وتنظيم ، وتعبئة أربع مجموعات يجب أن تعمل معًا ، على أن تفهم كل منها حسابات التكاليف القائمة ، والقدرة الانتاجية ، وتمويل رأس المال ، والمسائل الأخرى التى تواجه المشروعات التى تمتلكها الحكومة أو تديرها . **والمجموعات الأربع التى يمكنها أن تؤدى إلى نجاح أو فشل أى برنامج لنقل الملكية العامة إلى الخاصة هى :**

- سياسية : القيادة السياسية التنفيذية والتشريعية (البرلمانية) أو السياسية .
- الجمهور : المستهلكون والذين يحصلون على المنتجات والخدمات العامة .
- موظفو الحكومة والمديرون : وهى الجماعة التى توجد خارج القيادة السياسية وهم موظفو الدولة

المهنيون ، والمراقبون ، والعمال غير المهرة . ولما كانوا هم الذين يؤدون الوظائف الحكومية ، فإنهم يعتبرون المجموعة الأكثر تأثرًا بنقل الملكية العامة للخاصة .

- مجموعة رجال الأعمال : أصحاب المصالح التجارية المحلية والخارجية الأكثر رغبة وقدرة على امتلاك أو تأجير أو إدارة نشاط مملوك للدولة أو تشغيله .

ومفتاح نقل الملكية العامة للخاصة هو الفهم والاستجابة للمشكلات واحتياجات المجموعة ذات المصلحة الرئيسية . ومن الأهمية بمكان أن تفهم هذه المجموعات الالتزامات ، والمخاطر ، وفرص نقل الملكية العامة للخاصة .

الإعداد لنقل الملكية العامة :

تمثل الموضوعات التى نوردها هنا قائمة مراجعة لأسئلة أساسية يحتمل أن تثار فى مراحل مختلفة خلال المناقشات . ويمكن أن تجرى عملية نقل الملكية العامة على أربع مراحل :

- التطوير القانونى والتنظيمى .
- اختيار الهدف .
- التحويل الفعلى للملكية العامة للخاصة .
- مراقبة النتائج .

ولقد حددت بالاضافة إلى ذلك، أربع عشرة خطوة منطقية (جدول ١) يجب مواجهتها كلها فى تخطيط وتنفيذ أى برنامج حكومى واسع لنقل الملكيات العامة . وسوف يجد المرء الكثير من هذه الخطوات فى أى برنامج حكومى جيد الاعداد مكرس لأهداف (١) الحد من التكاليف ، وزيادة انتاجية الحكومة ، و (٢) الاعتماد على بدائل القطاع الخاص ومشاركته فى إدارة هذه البرامج .

وهذه الخطوات الأربع عشرة ليست وصفة طبية حتمية ، ولكنها تقوم على أساس خبرتى فى عمليات نقل الملكية العامة للولايات المتحدة والحكومات الأجنبية . وهى تشكل قائمة مراجعة تستهدف إعداد القائمين بعملية نقل الملكية العامة لأسئلة معينة سوف تثار حتمًا . وقد ترى كل دولة أن تنظم هذه العمليات بطريقة مختلفة لكي تعكس أهدافها الخاصة وأهداف التنمية بها . وسوف تحدد موارد المجتمع وطلباته مدى تطبيق قائمة المراجعة هذه . فإذا كانت فلسفة الحكومة أصلاً هى السماح لقوى السوق بدفع الاقتصاد ، بينما تقوم هى باعداد البنيات الأساسية واقامة تحالفات بين القوى السوقية المختلفة ، فلن يكون من الضرورى انتظار حدوث أزمة قبل التمكن من المضى فى نقل الملكية العامة للخاصة . لأن أية أزمة لن تسمح بمجال كبير لاجراء أى تخطيط واسع . واستخدام الخطوات الواردة فى قائمة المراجعة سوف يزيد من سرعة ودرجة نجاح نقل الملكية العامة للقطاع الخاص إلى حد كبير.

جدول ١ - أربع عشرة خطوة لنقل الملكية العامة للخاصة

المرحلة الأولى : التطوير القانونى والتنظيمى :

١ - التنظيم من أجل نقل الملكية العامة .
٢ - تقييم الموقف السياسى .
٣ - ايجاد تحالفات من القطاع الخاص .
٤ - وضع استراتيجيات وخطوط توجيهية .

المرحلة الثانية : اختيار الأهداف :

٥ - استعراض السياسة .
٦ - عملية مسح المنشأة .
٧ - تقييم الحالة التجارية .
٨ - تحليل استراتيجى .

المرحلة الثالثة : تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص :

٩ - تقدير القيمة .
١٠ - تحديد شروط إصدار الأسهم وإعلان الدعوة إلى نقل الملكية .
١١ - تقييم واختيار صاحب العطاء الفائز .
١٢ - التفاوض وتنفيذ النقل .

المرحلة الرابعة : مراقبة النتائج النهائية :

١٣ - إنشاء جهاز تنظيمى واشراف .
١٤ - مراقبة الأداء .

وتستهدف هذه الاجراءات تشجيع رجال الأعمال ، والحكومة والموظفين ، ومجموعات الاستثمار ومؤسسات القطاع الخاص الأخرى على التنافس بطريقة مفتوحة وغير منحازة على الإنتاج وتقديم الخدمات العامة وتتضمن الخطوات التى أوضحتها عملية يستطيع بمقتضاها قطاع خاص معين أو مجموعة أو مجموعات من القطاع الخاص أن تحل محل المشروع الحكومى بطريقة اقتصادية وبكفاءة . ونورد فيما يلى وصفاً موجزاً لمرحلة حاسمة للغاية فى عملية نقل الملكية العامة للخاصة .

التطوير القانونى والتنظيمى :

هناك خطوات أربع لوضع السياسة والقواعد الاجرائية للبدء فى تنفيذ برنامج لنقل الملكية العامة إلى الخاصة (الجدول رقم ٢) . والخطوة الأولى منها هى التنظيم ، وتبدأ بتحديد ما تعتزم الحكومة تحقيقه . هل الغرض هو بحث ومراجعة جدوى نقل الملكية العامة ، أم أن هناك قدرًا كافيًا من المعلومات والخبرة والثقة داخل الحكومة لوضع أهداف ممكنة التحقيق ، بما فى ذلك فرص محددة لنقل الملكية العامة للخاصة .

ويجب على الحكومة أن تعين فى مرحلة مبكرة من مراحل تحديد أهداف البرنامج ، مسئولاً على المستوى السياسى لتقديم التوجيهات . وأؤكد على ضرورة أن يتاح لهذا الشخص الاتصال المباشر بالقيادة السياسية للحكومة لأن نقل الملكية العامة للخاصة يتطلب تدخلاً منتظمًا من المستويات السياسية العليا لاتخاذ القرارات طوال العملية .

ولابد بعد ذلك من تخصيص ميزانية كافية وعاملين مؤهلين للبرنامج . وسوف يتوقف حجم العاملين وتكوينهم بطبيعة الحال على توقيت ومضمون أهداف الحكومة . وينبغى أن يكون تخصيص واستخدام الموارد المالية والبشرية لهذا الغرض مخططًا ومبررًا بعناية ، إذ أنه ستكون هناك منافسة مستمرة على هذه الموارد بينهم وبين البرامج الحكومية الأخرى الأكثر رسوخًا ، وتشمل الاحتياجات من الموظفين ، نواة من العاملين الحكوميين ، ومجموعة استشارية تتكون من رجال الأعمال المحليين ، ومجموعات أخرى من القطاع الخاص ، وأيضًا منظمات حكومية أخرى يمكنها المساعدة فى تشكيل هيكل البرنامج وتنفيذه .

جدول ٢ ـ التطوير القانونى والتنظيمى

الخطوات	المسائل
١ ـ تنظيم لمبادرات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص .	• مقارنة النشاط الحكومى بالنشاط غير الحكومى . • تحديد سياسة وأدوار البرنامج . • تحديد العلاقة بين الأجهزة الحكومية .
٢ ـ تقييم الموقف السياسى .	• حواجز قانونية . • قيود اقتصادية . • التأثيرات على العمالة . • التكاليف/ فوائد سياسية أخرى . • جوانب القوة/ الضعف للتحالفات .
٣ ـ ايجاد تحالفات من القطاع الخاص .	• تعليم الجمهور . • ايجاد/ دعم تحالفات لنقل الملكية العامة . • وضع تاكتيكات لاضعاف المعارضة .
٤ ـ إعداد استراتيجيات وخطوط توجيهية للبرنامج .	• اختيار أسلوب التدرج أو اسلوب العمل الشامل . • زيادة الحوافز (ضرائب وقروض) . • الغاء المعوقات (الغاء القيود الحكومية) .

وتعد المجموعة الاستشارية عنصرًا هامًا ، ويجب أن يحدد دورها فى وقت مبكر . ويمكن أن تشمل وظائفها البحث عن الحقائق ، وأن تقدم توصيات بشأن سياسة العمل ، وتحدد العمليات الإدارية ، ووضع المعايير ، وتحديد أهداف نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، ومراقبة مبادرات نقل الملكية العامة . وستكون هناك بلا شك وظائف أخرى بحسب طبيعة كل برنامج .

وفى الخطوة الثانية من المرحلة الأولى ، الخاصة بتقييم الموقف السياسى ، يجب أن يتحدد ما إذا كان نقل الملكية العامة سوف يتيح للقيادات التنفيذية والتشريعية إدارة الإنتاج والاشراف على تقديم

الخدمات بصورة أفضل ، وهل سيتمكنون من الحفاظ على السيطرة المحلية أم أن مصادر خارجية سوف تحظى بسيطرة زائدة واحتكارية مما يضر بالمصالح الاجتماعية والاقتصادية المحلية ؟

وينبغى كذلك أن يحظى تأثيره على الجمهور بأكبر قدر من الاهتمام . ماهى الضمانات التى يمكن تقديمها حتى تكون جودة الخدمات وأسعارها معقولة ؟ وأن كل فئات المستهلكين سوف يتوفر لها استمرار الحصول على الخدمة العامة أو على المنتج بصورة أفضل . وأنه لن يتم إنهاء خدمة ما بصورة متعجلة بدون بعض ضمانات حكومية للتشغيل ، مثل ايجاد مصادر جديدة للخدمة ، أو تعويض عن الخدمات التى تعطلت .

ولابد من دراسة أثر البرنامج على الموظفين الحكوميين . وما هى الاحتياطات التى يمكن اتخاذها لحماية حقوقهم والمزايا التى يحصلون عليها ، وفرص عمالتهم ؟ هل سيبقون فى خدمة الحكومة ، أم ستكون لهم أولوية فى الوظائف لدى المؤسسة الخاصة ؟ هذه كلها مسائل هامة بالنسبة لموظفى الحكومة ، ولمنع أية قضايا ضد الحكومة .

وأخيرًا ، ينبغى أن يشتمل التقييم السياسى على أثر البرنامج على جماعة رجال الأعمال المحليين . ويتعلق هذا الموضوع أساسًا بمسألة كم من الأعمال سيكون متاحًا للمؤسسات المحلية مقابل الكيانات غير المحلية أو الأجنبية ؟ وما نوع العمل الذى سيعطى لكل قطاع ؟ (وظائف الإدارة ، وظائف العمال المهرة ، والعمال غير المهرة) . وهل قدمت الشركات استثمارات طويلة الأجل على أساس علاقة معينة مع الحكومة ؟ وهل ستكون هناك منافسة حقيقية أم وهمية فى أعقاب بيع الاستثمارات الحكومية فى مؤسسة أو أكثر ؟

وفى الخطوة الثالثة من المرحلة الأولى ، سيكون الهدف هو خلق تحالفات من القطاع الخاص لمساندة مشروع نقل الملكية العامة إلى الخاصة . ويجب العمل على أن تفهم جماعة رجال الأعمال كلا من طبيعة نقل الملكية العامة ونتائجها الايجابية بالنسبة لهم كأفراد ، وكمجموعة . ويجب أن يكون هناك برنامج شامل للتعليم ، ونشر الحقائق عن نقل الملكيات العامة ، ودحض البيانات المضللة وغير الصحيحة . وأخيرًا فإنه من المهم التوجه إلى العمال مباشرة مثلما تفعل حكومة مسز تاتشر فى بريطانيا ، لتوضيح كيف يمكن أن تفيدهم تلك العملية . وعندئذ سوف يعمل أعضاء النقابة على تعليم مستويات المسئولين فى النقابة .

وبعد أن توجد معرفة وفهم حقيقيين عن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص وآثاره ، فإنه ينبغى دعم تحالفات القطاع الخاص . وحيث أنه ليس ممكنًا تعبئة كل السكان حول مسألة واحدة ، فإن أفضل أسلوب هو العمل مع المجموعات ذات المصلحة فى كل حالة مع التأكد من أنها لا تعمل من أجل أهداف متضاربة . ومثل هذه التحالفات تستطيع أن تحدث ضغطًا إيجابيًا على صانعى القرار المحليين . كما يمكن أن تساعد على تجنب مشكلات عديدة أو على حلها على مدار فترة تنفيذ البرنامج .

وتتصل بذلك طريقة التعامل مع المجموعات التى يهددها نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، ولاسيما موظفى الحكومة وغيرهم ممن يسيطرون أو يستفيدون مباشرة من الإدارة الحكومية المدعمة . وينبغى افهامهم ما يمكن تحقيقه عن طريق نقل الملكية العامة للخاصة ، والخطوات التى تتخذ لعلاج ما يثير قلقهم والضمانات التى تبحث لحماية المصلحة العامة .

والخطوة الأخيرة من المرحلة الأولى ، هى وضع استراتيجيات وتوجيهات البرنامج ، والتى تشمل - بين أشياء أخرى - مضمون وشكل التوجيهات الإدارية . وهناك عدد من المسائل ينبغى بحثها : هل ينبغى السير فى المشروع بطريق التدرج أم بصورة كاملة ؟ وبعبارة أخرى ، هل ينبغى أن يتضمن البرنامج نقل الملكية العامة لكل المشروعات الممكنة ، أم يبدأ بعدد منها فقط ؟ وما هى العوامل أو المعايير التى ينبغى استخدامها فى اختيار المشروعات التى سوف تنقل ملكيتها للقطاع الخاص ؟ وما هى الحوافز - إن كانت هناك حوافز - التى يجب بحثها لاغراء رجال الأعمال المحليين للاشتراك فى البرنامج ؟ وهل يلزم إجراء تغييرات فى الضرائب ، والاعانات المالية ، أو تطبق تنظيمات اجتماعية أو اقتصادية . (قوانين حظر الاحتكار مثلاً ؟) . وبصورة اجمالية ، فإن الموازنة بين الحوافز والمعوقات سيؤثر تأثيرًا عميقًا على درجة النجاح التى يمكن تحقيقها .

وبمجرد اتباع هذه الخطوات تصبح المهمة التالية هى مهمة اختيار هدف محدد وتنفيذ عملية نقل الملكية بشأنه .

الإعداد لاجراء عملية معينة لنقل الملكية العامة :

تتضمن المرحلة الثانية أربع خطوات هى : استعراض السياسة ، وعملية مسح المنشأة ، وتقييم للحالة التجارية ، وتحليل استراتيجى : أولاً - يجب تحديد ما إذا كان النشاط الحكومى المقترح تحويل ملكيته للقطاع الخاص . كان محل دراسة أثناء استعراض سياسة نقل الملكية العامة . فإذا كان مثل هذا الاستعراض قد تم ، فإنه يجب تقرير ما إذا كان التحليل والبيانات الأساسية عن هذا النشاط والتى توفرت أثناءمرحلة استعرض سياسة نقل الملكية العامة كافية لاستخدامها فى التخطيط التنفيذى .

وعند تقييم كيفية تنفيذ نقل الملكية العامة لمشروع ما فإن الأمر يتطلب توفير إمكانية الرجوع إلى أنواع عديدة من الخبرة لما لذلك من بالغ الأهمية . والخبرة الفنية فى مجالات أنشطة الهدف تعتبر ذات أهمية خاصة وكذلك التمويل ، والقانون ، وخاصة فيما يتعلق بالتعاقد ، والسياسة العامة . وقد يحتاج الأمر إلى تشكيل فريق دائم ، أو الاكتفاء بخبرات الأفراد ويتوقف ذلك على عدة عوامل منها حجم العمل المطلوب ومدى صعوبته وكذلك مدى توفر معلومات موثوق بها عن حسابات التشغيل والتكاليف فى المشروع ، وكذلك درجة توفر الخبرة العملية فى نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . وكيفما تم تنظيم الخبراء ، فإنهم سيقومون بدور مستمر فى كل المراحل التحضيرية .

وتستلزم الخطوة الثانية إجراء مسح المنشأة بما فى ذلك تحليلاً لتكاليفها . ويجب أن يحدد بوضوح ما الذى تقوم به المنشأة للحكومة والجمهور الذى تخدمه . وما هو هيكلها التنظيمى والوظيفى ؟ وما هى اجراءات التشغيل بها ، وما هى المرافق والخدمات المطلوبة لأداء نشاطها ؟ وما هى أهداف الانتاج والأداء المحددة لها ، وهل حققتها ؟ ويقتضى ذلك جمع البيانات والتأكد من صحتها وتحليلها ، إذ أنها سوف تستخدم باعتبارها العمود الفقرى لتقرير مكتوب يوجز نواحى القوة والضعف فى المنشأة ، والأفكار أو التوصيات لتحسين إداراتها . وينبغى أن يغطى التقرير :

١ ـ وظيفة المنشأة وأهدافها .
٢ ـ هيكلها التنظيمى .
٣ ـ هيئة العاملين .
٤ ـ تحديد المستفيدين من خدماتها .
٥ ـ إجراءات التشغيل .
٦ ـ توقعات حجم الخدمة وكمية العمل .
٧ ـ منجزات الانتاج والأداء .
٨ ـ المعدات والمرافق .

وبعد أن يتم ذلك ، فسوف يستخدم التقرير كخطة فنية ، وكذلك لإعلام صانعى القرار والجمهور ، إذ أنه سيصور إحتياجات المنشأة ومشاكلها وفرص تطويرها .

وأخيراً فإن هذه المعلومات سوف تستخدم كأساس للبيانات التى تصدر عند تنفيذ عملية نقل الملكية العامة للخاصة ، وكذلك كأساس لاعداد الوثيقة التى تعلن لدعوة المساهمين المحتملين إلى شراء أسهم المنشأة .

ويلى عملية مسح المنشأة ناحية هامة من تقييم جدوى المنشأة ويشمل ذلك : تحديد وتبويب تكاليف أداء النشاط المستهدف . والحكومة من ذلك هى تكوين بنك للمعلومات عن المنشأة يفيد فى المناقشات التى ستجرى مستقبلاً ، وفى تقرير تكاليف تحسين الخدمة ، وفى وضع خط الأساس لمقارنة تطور التكاليف بعد ذلك . ويمكن بمساعدة موظفى الحكومة الماليين إعداد دراسة بتقييم وتحليل التكاليف . ويجب أن يتضمن ذلك هذه العناصر الثمانية :

١ ـ العمل (الأجور) .
٢ ـ المزايا الإضافية .
٣ ـ المواد والامدادات .
٤ ـ السفـــر .
٥ ـ المعـــدات .
٦ ـ المصاريف الرأسمالية .
٧ ـ الخدمات المتعاقد عليها .
٨ ـ التكاليف غير المباشرة .

وإذا أمكن جمع هذه التكاليف المختلفة بدقة إما من معلومات قديمة ، أو من خطة تشغيل متوقع ، فسوف يكتمل جزء طيب من البيانات المالية للتقييم مستقبلاً .

والخطوة الثالثة من المرحلة الثانية ، هى إجراء تقييم للحالة التجارية المؤثرة على عملية تحويل الملكية العامة إلى الخاصة . وسيكون ذلك بمثابة القاء نظرة على العوامل التى تتعلق بالأعمال التى تشكل النشاط التجارى الراهن والمحتمل . وقد وضعت مرة أخرى قائمة بالمسائل التى يجب تقييمها وهى :

١ ـ الطاقة المحلية الموجودة لأداء هذا النشاط.
٢ ـ أعباء تمويل رأس المال اللازم للمشروع بالنسبة لكل من الحكومة والقطاع الخاص.
٣ ـ مصلحة قطاع الأعمال المحلي.
٤ ـ تحسين الكفاءة.
٥ ـ زيادة الوظائف المحلية.
٦ ـ الفرص الموسعة أمام قطاع الأعمال المحلي.
٧ ـ الحد الأدنى لالغاء الوظائف.

هذه الخطوات الثلاث الأولى لتقييم نقل الملكية العامة إلى الخاصة تعتبر واضحة المعالم وفنية إلى حد بعيد. وأما الخطوة الأخيرة فهي تشمل إجراء تحليل استراتيجي مقارن، وانتقاء واحد أو أكثر من الخيارات المطروحة بين خيارات عديدة، وهي مهمة أعقد كثيرًا. فيجب بيان نتائج كل خيار، كما ينبغي اتخاذ قرارات حول كيفية تنفيذ برنامج نقل الملكية العامة للقطاع الخاص. ومن ذلك مثلاً، هل تستطيع الميزانية العامة تقديم الأموال التي قد تكون لازمة لإجراء تحسينات رأسمالية في المشروعات المقترح نقل ملكيتها؟ وهل سيؤدي نقل ملكية المنشأة العامة إلى الاستغناء عن موظفي الحكومة؟ تلك هي بعض الأسئلة العديدة التي سوف تنشأ في هذه المرحلة.

وبين الخيارات الاستراتيجية الأساسية أن تتخذ عملية نقل الملكية صورة تعاقد مع القطاع الخاص على إدارة المنشأة وتقديم الخدمة، أو بيع حقوق الملكية (أسهم أم سندات الملكية)، أو التأجير، أو التخلي عن النشاط. ولابد من موازنة كل خيار وتدارسه مع فريق المستشارين ومساعديهم. ويجب القيام بمحاولة حساب الآثار المالية والقانونية، والتعاقدية، والفنية، والسياسية. لكل استراتيجية حتى يمكن المقارنة بينها. وهي مهمة أبسط مما قد تبدو، لأن بعض الخيارات قد لا تكون ممكنة التنفيذ بسبب عقبات اقتصادية أو تجارية، أو سياسية أو قانونية، أو ربما تكون راجعة ـ وهو الأغلب ـ إلى طبيعة نشاط المنشأة.

ويظهر الجدول رقم (٣) تطور مراحل القرار اللازم اتخاذه على الوجه الذي تم وصفه فيما سبق من فقرات.

والمهمة الأخيرة في الاعداد لنقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص هي تقديم تقرير عن النتائج والتوصيات إلى صانع القرار المختص.

جدول ٣ ـ قرارات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص

هل هناك أسباب قهرية للابقاء على النشاط باعتباره عملاً حكوميًا ؟	كلا
هل عملية نقل الملكية سوف تؤدى إلى تعطيل غير مقبول لنشاط خدمة عامة ضرورية ؟	أجل (البقاء كما هى)
كلا	
هل يوجد احتمال لإقبال المنشآت التجارية على المشروع ؟ وهل هناك احتمال لقيام المنافسة فيما بين القطاع الخاص ؟	كلا (البقاء كما هو)
أجل	
هل يمكن إنتاج وتقديم الخدمة بواسطة القطاع الخاص بصورة أكثر كفاءة وأقل تكلفة ؟	كلا (البقاء كما هو)
أجل	

قم باعداد توصيات لنقل الملكية العامة إلى الخاصة ،
وضع خططًا للمرحلة التعاقدية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص .

٩ ستيف هـ . هانكى

أستاذ الاقتصاديات التطبيقية
بجامعة جونز هوبكنز

استراتيجيات تحويل الملكية العامة الناجح للقطاع الخاص

يعتبر نقل الأصول ، والبنية الأساسية والخدمات العامة إلى القطاع الخاص مجالاً جديدًا للسياسة المالية العامة . والواقع أن كلمة «التخصيص» التى تدل على هذا المعنى هى كلمة جديدة تمامًا حتى إنها ظهرت لأول مرة فى قاموس ويبستر «لطلبة الكليات» فى عام ١٩٨٣ . وسوف أعرض فى هذا المقال نظرية وأدلة تؤيد سياسة نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وتقدم توصيات بشأن الاستراتيجيات المطلوبة من أجل نقل الملكية العامة بنجاح .

نظريات المشروع الخاص :

إن ما ذكرته فى فصل سابق بعنوان «ضرورة حقوق الملكية» عن نظريات المشروع الخاص تعتبر المفتاح لفهم سلوك الموظفين بالقطاع الخاص ، وأداء المشروعات الخاصة والعامة . فالملكية الخاصة ـ فى ايجاز ـ تخلق حوافز لانتاج السلع والخدمات بتكاليف أقل . ويجد مديرو المشروعات الخاصة تشجيعًا لرفع قيمة مشروعهم إلى أقصى حد . وعلى النقيض من ذلك فإن المشروعات العامة لا تخلق أية حوافز للعمل بكفاءة ، حيث يوزع المديرون والموظفون العامون موارد ليست مملوكة لهم ، ومن ثم فإنهم لا يتحملون بتكاليف قراراتهم ، ولا يكسبون من السلوك الكفء . وإذن فمن الناحية النظرية يمكن أن نتوقع من كل من المديرين والموظفين الخاصين بالمقارنة بأقرانهم العامين أن يتصرفوا بطرق مختلفة : فالمؤسسات الخاصة سوف تميل إلى أن تصبح أكثر كفاءة من المؤسسات العامة .

ويرى خصوم نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص بأنه فى الوقت الذى يعترفون فيه بأن المشروع الخاص يقدم سلعًا وخدمات أكثر كفاءة مما يفعل القطاع العام ، إلا أن هناك سلعًا وخدمات مختلفة يجب أن تظل الحكومة تقدمها لأن الفقراء لن يمكنهم تحمل الأسعار التى يجب أن تتقاضاها المؤسسات الخاصة لاستعادة تكاليفها . وهو زعم غير صحيح . فإن مدى استطاعة الفقراء تحمل أسعار السلع والخدمات التى يقدمها القطاع الخاص يجب ألا يؤثر على الاختيارات بين القطاع الخاص والعام ، بل

ينبغى أن يتخذ القرار على أساس أى من البديلين ـ العام والخاص ـ يستطيع أن ينتج كمية ونوعية معينة من السلع والخدمات بأقل التكاليف .

فإذا استطاع مشروع خاص أن يقدم كمية ونوعية معينة من السلع والخدمات باستخدام موارد أقل مما يستطيع المشروع العام ، فإنه ينبغى استخدام المشروع الخاص . وإذا كانت القيادات السياسية العريضة لنظام الحكم تعتبر أن التمويل الخاص ، الذى يعمل من خلال سيادة المستهلكين والمؤسسات والخيرية الخاصة ، لا يسمح للفقراء بشراء كميات ونوعيات كافية من منتجات المشروع الخاص ذى التكاليف الأقل فعلى هذه السياسة أن تختار طريقة ومستوى التمويل العام الذى يستخدم لإعانة الفقراء . وبعبارة أخرى فإن الاختيار بين «التمويل» الخاص والعام هو أمر منفصل عن «الاختيار» بين «التوريد» الخاص والعام ، ويمكننا معالجة المسائل المتعلقة بالاختيار بين التوريد الخاص والعام بصورة مستقلة عن اختيار الطريقة التى سوف تستخدم لتمويل التوريد المطلوبة .

أدلـة تجريبيـة :

وكما سلفت الإشارة فإن النظرية الاقتصادية والادراك السليم أيضًا يؤيدان بقوة الفكرة القائلة بأن المشروعات الخاصة لابد أن تكون أكثر كفاءة وانتاجًا من المشروعات العامة . ويتبقى بعد ذلك سؤال هو : هل تؤيد الأدلة المستخلصة من التجارة الفعلية هذه النظرية ؟.

الأعمال الإدارية : تظهر الدراسات التى أجريت فى الولايات المتحدة أن الأعمال الإدارية تؤدى بتكاليف أقل فى المشروعات الخاصة عنها فى المشروعات العامة . وعلى سبيل المثال فإن تكاليف امساك ومتابعة دفاتر الحسابات مستحقة الدفع تقل بنسبة ٦٠٪ فى المؤسسات الخاصة عنها بالنسبة للحكومة الفيدرالية . كما أن الحصول على حكم ضد مدين متوقف عن السداد يتطلب عاماً أو أكثر فى الحكومة الفيدرالية ، فى حين أن ذلك لا يستغرق غير خمسة شهور لدى المؤسسات الخاصة ، ونتيجة لذلك فإن الحكومة الفيدرالية تشطب الديون التى لاتسدد عندما تبلغ ٦٠٠ دولار ، بينما الرقم المقابل فى المؤسسات الخاصة هو ٢٥ دولاراً . والتكاليف المقارنة لعملية إعداد شيكات المرتبات تمثل اختلافاً آخر ، إذ أن كل شيك يصدره الجيش الأمريكى يتكلف ٤,٢ دولارًا ، بينما نفس هذا العمل تؤديه مشروعات كبرى خاصة بتكاليف دولار واحد . وتتكلف إعداد المطالبة بنفقات الرعاية الطبية من هيئة التأمين الصحى الحكومية حوالى ٢٦,٥٪ أكثر مما تقوم به هيئة خاصة مماثلة للتأمين الصحى ، وهذا فضلاً عن أن عملية المطالبات الخاصة أكثر سرعة وأقل أخطاء .

الخطـوط الجـوية :

تبين أدلة من استراليا أن الخطوط الجوية الخاصة أكثر كفاءة من العامة . وتعمل الخطوط الجوية

الاسترالية ، الخاصة والعامة ، بنفس المعدات والتعريفات والطرق وأوقات المغادرة ، غير أن البيانات من ١٩٥٨ إلى ١٩٧٤ تظهر أن الخطوط الجوية الخاصة كانت تنقل ٩٩٪ أكثر من أطنان البضائع والبريد و ١٤٪ أكثر من الركاب عن كل موظف من موظفيها وذلك بالمقارنة بالخطوط الجوية العامة وفضلاً عن ذلك فإن الايرادات التى حصلت عليها عن كل موظف كانت أعلى بنسبة ١٢٪ بالنسبة للقطاع الخاص عنها للخطوط الجوية العامة .

البنــوك :

أظهرت البيانات المتوفرة فى استراليا عن بنك مملوك للدولة وبنك كبير للقطاع الخاص وخمسة بنوك خاصة أصغر أنه خلال الفترة من ١٩٦٢ إلى ١٩٧٢ كانت معدلات أرباح البنك العام أقل مما حققته البنوك الخاصة من الأرباح منسوبة إلى كل من الأصول ، والودائع ، ورءوس الأموال ، والمصروفات .

خـدمات رعـاية وصيـانة المبـانى :

عندما تم تحويل خدمات الرعاية الخاصة بوزارة الدفاع الأمريكية إلى مؤسسات خاصة ، تراوحت المبالغ التى أمكن توفيرها بين ٥ و ٢٥٪ . كما قامت بعض المدارس العامة فى نيويورك بتحويل خدمات رعايتها إلى مؤسسات خاصة ، وكان متوسط الوفر ١٣,٥٪ . وكذلك تظهر بيانات من ألمانيا الغربية عن خدمات الرعاية أن المشروعات الخاصة أكثر كفاءة من العامة ، فقد كانت خدمات الرعاية الخاصة بالمكاتب الحكومية فى همبورج تتكلف بواسطة القطاع الخاص بين ٣٠ و٨٠٪ أقل . وبالنسبة لمكاتب إدارة البريد الفيدرالية ، كانت خدمات الرعاية الخاصة أقل تكلفة عن الخدمات العامة بما يتراوح بين ٣٠ ـ ٤٠٪ .

الكهــرباء :

تظهر مقارنات ٩٥ محطة كهرباء تعمل بالطاقة المائية مملوكة للقطاع العام ، و ٤٧ محطة مماثلة مملوكة للقطاع الخاص فى الولايات المتحدة ، إن التكاليف للكيلووات/ساعة كانت أعلى فى المتوسط بنسبة ٢١٪ فى القطاع العام عن المحطات الخاصة المقارنة .

الوقـاية من الحـريق :

هناك ١٧ شركة اطفاء خاصة تعمل فى ١٤ ولاية مختلفة بالولايات المتحدة ، وهى تدار بتكاليف تقل حوالى ٥٠٪ وبكفاءة أعلى فى الخدمة مما تؤديه شركات عامة فى مدن مقارنة . (تقاس الكفاءة بأسعار أفضل للتأمين ضد الحريق) .

الغـابات :

إن أراضى الغابات التجارية المملوكة لحكومة الولايات المتحدة تولد تدفقًا نقديًا سنويًا سلبيًا يبلغ ١١ دولارا للفدان ، فى حين أن غابات الأشجار المملوكة للقطاع الخاص تولد فى المتوسط تدفقات نقدية ايجابية . والتكاليف المرتفعة لإعداد الأخشاب للبيع فى الغابات العامة (٨٠ – ١٠٠ دولار لكل ألف قدم) بالمقارنة بتلك التى فى الغابات الخاصة (عشرة دولارات لكل ألف قدم) تفسر هذه الفروق إلى حد كبير . وتبين دراسات من ألمانيا الغربية نتائج مماثلة لما فى الولايات المتحدة ، إذ أن أراضى الغابات العامة فى ألمانيا الغربية تولد تدفقات نقدية سنوية سلبية (٣٠ ماركا ألمانيا للهكتار) فى حين أن أراضى غابات الأشجار الخاصة تولد تدفقات نقدية ايجابية . (١٥ ماركاً ألمانياً للهكتار) .

المستشفيات والرعاية الصحية :

تدير الحكومة الأمريكية عن طريق هيئة المحاربين القدماء ، أكبر نظام للرعاية الصحية فى الولايات المتحدة . وعند المقارنة بينه وبين المؤسسات الصحية الخاصة سواء ما يدار منها بقصد الربح أو ما يدار منها بواسطة جمعيات خيرية ، نجد أن نظام هيئة المحاربين القدماء أكثر تكلفة بكثير . وعلى سبيل المثال ، فإن تكاليف البناء للسرير الواحد أعلى فى مستشفيات المحاربين القدماء بنسبة ٥٠٪ عما فى المستشفيات الخيرية الخاصة ، ونفقات البناء للسرير الواحد فى دور رعاية المسنين التابعة للمحاربين القدماء أعلى بنسبة حوالى ٢٩٠٪ عن مثيلتها فى القطاع الخاص . ويعلل هذه الفروق فى التكاليف إلى حد كبير أن برامج الإنشاءات الخاصة بالمحاربين القدماء لديها جهاز إدارى أكبر مما يجب ، يغلفه روتين بيروقراطى . وعلى سبيل المثال ، فإن عدد موظفى إدارة الانشاءات التابعة للمحاربين القدماء يزيد بمعدل ١٦ مرة لكل سرير عما هو فى القطاع الخاص المقارن . ويزيد الوقت فيما بين البداية واتمام إنشاء المشروعات ٣,٥ مرة فى مشروعات المحاربين القدماء عنه فى المشروعات الخاصة .

كما أن تكاليف التشغيل بالنسبة لمستشفيات المحاربين القدماء أعلى أيضًا بكثير منها فى المستشفيات الخاصة ، إذ أن متوسط التكلفة فى مستشفيات المحاربين القدماء أعلى بنسبة ٧٠٪ لكل ١٥٪ من الرعاية المكثفة للمريض و ٤٨٪ للرعاية الجراحية ، وأعلى ١٤٠٪ للرعاية فى دور المسنين .

التمـوين والصـيانة العسـكرية :

تقدم المؤسسات الخاصة فى الولايات المتحدة نفس القدر والنوع من الخدمات بتكاليف أقل بنسبة تتراوح – وفقًا للخدمة – من ٠,١٪ إلى ٣٥٪ ، وفى الحالات التى تحول فيها كل خدمات التموين

للمنشآت العسكرية إلى مؤسسات خاصة يصل الوفر إلى حوالى ١٥٪ .

الصـــناعات المـؤممة :

تنتج الصناعات المؤممة تشكيلة متنوعة وواسعة من السلع والخدمات فى أوروبا الغربية ، وعند مقارنتها بنظيراتها الخاصة ، نجد أن نسبة المبيعات لكل موظف أقل فى المؤسسات المؤممة ، وكذلك معدل الأرباح لكل موظف أقل . والإنتاج المادى لكل موظف أيضًا أقل مما هو فى المؤسسات الخاصة . والضرائب التى تسدد بالنسبة لكل موظف أقل ، وتكاليف التشغيل بالإضافة إلى الأجور لكل دولار من المبيعات أعلى ، فى حين أن المبيعات لكل دولار من الاستثمارات أقل . وكذلك الأرباح لكل دولار من الأصول الكلية أقل . وتنمو المبيعات لكل موظف بمعدل أكثر بطئًا . وباستثناء شركات البترول المؤممة ، فإن المشروعات المؤممة تولد خسائر فى الحسابات بصفة عامة .

الخـــدمات البريـدية

يجرى تسليم الطرود فى الولايات المتحدة بواسطة هيئة البريد الأمريكية ومتعهدى نقل خاصين . وأكبر هذه الهيئات الخاصة ، تتعامل مع ضعف كمية الطرود التى تتعامل معها هيئة البريد الأمريكية ، كما أن تعريفاتها أقل ، وتقوم بعمليات التسليم فى وقت أسرع . فى حين أن نسبة تلفياتها أقل . وفضلاً عن ذلك فإن المؤسسة الخاصة تحقق أرباحًا فى حساباتها بينما تحقق خدمة البريد خسائر بصفة عامة .

تقـــيم الممتلـــكات :

تتطلب ولاية أوهايو أن يتولى مثمنون خاصون عملية تقييم الممتلكات العقارية فى الولاية وأقاليمها ، بينما يتم الجانب الأكبر من عمليات تقييم الممتلكات فى أغلب المناطق الأمريكية الأخرى بواسطة مثمنين من القطاع العام . ومتوسط التكاليف لكل تقييم فى ولاية أوهايو يقل بمعدل ٥٠٪ عن متوسط تكلفة اجراء التقييم على المستوى القومى بواسطة القطاع العام ، فى حين أنه إذا قيست نوعية عمليات التقييم فى أوهايو ـ على أساس المقارنة بين القيمة المقدرة وأسعار البيع الفعلية للممتلكات ـ نجد أنها أكفأ ما تكون فى أوهايو عنها فى بقية المناطق .

الســـكك الحـــديدية :

إن إنتاجية العمال الذين تستخدمهم خطوط ركاب السكك الحديدية الأمريكية العامة ، (أمتراك) أقل كثيرًا من إنتاجية العمال الذين تستخدمهم أربعة خطوط حديدية خاصة مقارنة . وعلى سبيل المثال فإن العامل المتوسط فى إحدى فرق الإصلاح فى « أمتراك » يقوم باصلاح ٦٥٢ من

فلنكات القضبان فى السنة ، فى حين يصلح نظيره فى القطاع الخاص ٢٦٣٢١ وحدة ، وينزع عضو طاقم أمتراك حوالى ٠,٥٦ ميلاً من القضبان سنويًا بينما ينزع عضو الطاقم الخاص ٤,٤٧ ميلاً فى السنة . ويقوم عضو الطاقم الخاص باعادة تكسية ٤٨ ميلاً من مسارات السكة الحديد سنويًا ، مقابل ٨,٨٤ ميلاً فقط بواسطة طاقم « أمتراك » .

جمـــع القمـــامة :

تبين دراسة أجريت فى أنحاء البلاد فى حوالى ١٤٠٠ مدينة بالولايات المتحدة ، إنه بعد إجراء التعديلات الحسابية اللازمة لسلامة المقارنة بين العوامل التى تحدد التكاليف ، فإن جمع القمامة بواسطة القطاع الخاص يتكلف أقل بنسبة ٣٠٪ من جمع القمامة بواسطة القطاع العام . كما وردت نتائج مماثلة من دراسات فى كندا وسويسرا .

صـــيانة الســـفن :

رغم أن السفن البحرية التجارية الخاصة تبقى فى البحر ١٢٨ يومًا أكثر سنويًا من سفن التموين المماثلة التابعة للبحرية الأمريكية ، فإن تكاليف الصيانة السنوية لسفن البحرية أعلى بنسبة ٤٢٧٪ .

الشـــوارع والطـــرق العـــامة :

تعتبر صيانة الشوارع والطرق العامة من الأعمال القليلة التى أمكن الحصول على بيانات مقارنة عن تكاليفها بواسطة القطاع الخاص وبواسطة القطاع العام ، فى الدول الأقل تقدمًا . وقد تبين من تقييم تفصيلى لتسعة عشر نوعًا من أعمال صيانة الطرق فى البرازيل أن صيانتها بواسطة القطاع الخاص عن طريق التعاقد مع الحكومة لهذا الغرض كانت أقل تكلفة من تلك التى تؤديها إدارة الطرق العامة القومية فى البرازيل . وفى المتوسط كانت تكاليف هذه الأعمال التسعة عشر أقل بنسبة ٣٧٪ عندما كانت تقدم كلها بواسطة القطاع الخاص .

النقـــل فى المـــدن :

تؤيد بيانات كثيرة عن كفاءة النقل الخاص بالمقارنة بالنقل العام القول بأن متعهدى النقل الخاصين أكثر كفاءة من مقدمى الخدمة من القطاع العام . ففى استراليا تتكلف أنظمة الأتوبيس فى المدن أقل من الأنظمة العامة بنسبة ٤٢٪ تقريباً . وفى ألمانيا الغربية يزيد متوسط تكاليف الاتوبيسات العامة عن الأتوبيسات الخاصة فى أنحاء البلاد لكل كيلومتر بنسبة ١٦٠٪ وفى أبيدجان فى ساحل العاج تحقق سيارات الميني باص الخاصة ثلاثة أمثال معدل ميل/موظف لكل

عربة بالمقارنة بالأتوبيسات العامة . وفى مدينة نيويورك يقل معدل التكلفة ساعة لكل أتوبيس خاص بنسبة ١٠٪ عنها بالنسبة للاتوبيسات العامة . وفى استانبول تقل التكاليف لكل مقعد فى الكيلومتر حوالى ٥٠٪ فى سيارات المينى باص الخاصة عنها فى سيارات الأتوبيس العامة . وفى كلكتا فإن تكاليف السعة لكل كيلومتر تقل ٣٥٪ فى الأتوبيسات الخاصة عنها فى العامة .

نظـم المـياه :

استخدمت بيانات من عينة شملت ٢٤ مشروعًا خاصًا و ٨٨ مشروعًا عامًا للمياه فى الولايات المتحدة لاعداد نموذج لتكاليف المياه . ويمكن أن نستنتج من هذا النموذج أن تكاليف التشغيل لكل ألف جالون من الماء يتم إنتاجه بواسطة القطاع الخاص تقل بنسبة ٢٥٪ عما ينتجه القطاع العام (إذا ظلت بقية العناصر التى تحدد النفقات ثابتة) .

التنبـؤ الجـوى :

كانت هيئة عامة للارصاد الجوية تقوم أصلاً بأداء عمليات التنبؤ الجوى فى مطار (ناشيونال) فى العاصمة واشنطن ، أما الآن فإن مؤسسة خاصة تؤدى هذه المهمة ، مما أدى إلى خفض التكاليف بنسبة ٣٧٪ مع تحسين نوعية التنبؤات .

التنفـيذ :

إن الأدلة التى قدمتها من دراسات التكاليف ، هى مجرد نماذج من دراسات عديدة تؤيد فكرة أن ما يقدمه القطاع الخاص يكون أكثر كفاءة مما يقدمه القطاع العام . والسؤال الهام الذى مازال باقيًا هو : كيف يتسنى أن تنفذ هذه السياسة المرغوب فيها ، والتى تسمى تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ؟

والرد على السؤال صعب حتى بالنسبة للموظفين العامين الذين يتعاطفون مع عملية نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . وقد عين راؤول الفونسين رئيس الأرجنتين مانويل تانوارا لوضع وسائل بيع حوالى ٣٥٠ من المشروعات المملوكة للحكومة . وعندما بحث تانوارا مسألة تحويل انشاء موانى للحبوب ذات طاقة كبيرة إلى منظمين خاصين ، فإنه قال : «لا تستطيع أن تجعل الدولة تدير ميناء للحبوب ، إذ أن ذلك يشبه أن تحلق كل طائرة بمرسوم !» غير أن تانوارا قال بعد بضعة شهور أن وزارة الأشغال تقاوم الجهود المبذولة للسماح لمقدمى عطاءات من الخارج بالتقدم لتطوير ميناء حيوى للحبوب . كما إتهم المسئولين الحكوميين باحباط محاولتين لاقامة أنظمة للتليفون بواسطة القطاع الخاص بسبب مشروع شركة التليفون التابعة للدولة فى وضع برامج مماثلة خاصة بها . وقال : «إن

البيروقراطيين لا يهتمون إلا بشيء واحد ، وهو الابقاء على سلطتهم ، أما إذا كان هناك مشروع يمكن أن يديره شخص آخر بشكل أفضل ، فإنه أمر لا يهمهم ! » .

وهكذا ، فإنه حتى عندما يؤيد بعض مسئولى الحكومة سياسات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، يبقى بعد ذلك هذا السؤال الحاسم : كيف يتسنى تنفيذه على أفضل وجه ؟. هناك نهجان عامان يمكن استخدامها : النهج التكنوقراطى ، والنهج السياسى . ورغم أنه ليس ضروريًا أن يكون هذان النهجان بديلين منفصلين عن بعضها البعض ، فإننا سوف نتناولها هنا وكأنهما كذلك .. إن النهج أو الأسلوب التكنوقراطى يتطلب قيام البيروقراطيين بتطبيق الوسائل الفنية المستخدمة فى القطاع الخاص لتنمية كفاءته . فمثلاً ، عند النظر فى تقرير ما إذا كان يتم نقل عملية معينة لإنتاج السلع والخدمات التى تستخدمها وتنتجها الحكومة الأمريكية إلى القطاع الخاص ، فإن البيروقراطيين سوف يستخدمون ، أو من المفترض أن يستخدموا منشور مكتب الإدارة والميزانية رقم ا ـ ٧٦ . وتحدد هذه الوثيقة السياسات والاجراءات الواجب اتباعها لمقارنة تكاليف ما يقدمه كل من القطاع العام والخاص . ومن حيث المبدأ ، فإنه إذا كانت نتيجة التقييم وفقًا للمنشور ا ـ ٧٦ تظهر أن التكاليف العامة أكبر من التكاليف الخاصة ، فإنه يجب نقل ملكية النشاط المطروح للبحث إلى القطاع الخاص . أى أنه بتطبيق هذا الاجراء التكنوقراطى ، فإنه يجب أن تقدم السلع والخدمات التى تستخدمها الحكومة بالطريقة الأقل تكلفة . ولكن منشور ا ـ ٧٦ الذى صدر لأول مرة فى عام ١٩٥٥ لم يستخدم كثيرًا من الناحية الفعلية ، فضلاً عن أنه عندما استخدم كان متحيزًا بقوة نحو الابقاء على إنتاج السلع والخدمات بواسطة الحكومة الفيدرالية .

وهناك نهج تكنوقراطى آخر اقترح حديثًا لتقرير ما إذا كانت الأصول الحقيقية التى لدى الهيئات العامة يجب نقلها للقطاع الخاص . ويتطلب الاجراء المقترح حساب معدل العائد المتحقق من هذه الأصول الحقيقية . فإذا كان هذا المعدل يقل عن المعدل المستهدف تحقيقه والمقرر قبل ذلك ، فإنه يجب نقل الأصول للقطاع الخاص . ومع أن هذا الأسلوب مجرد اقتراح فإنه ليس هناك أمل كبير فى انه سيكون أكثر نجاحًا من المنشور ا ـ ٧٦ .

السبب فى أن النهج التكنوقراطى مقدر له الفشل ، وفى أن القطاع العام يعجز عند اتخاذ القرارات عن محاكاة القطاع الخاص فى الالتزام بموضوعية النهج التكنوقراطى هو أن ملكية القطاع العام تختلف فى حوافزها عن الملكية فى القطاع الخاص . حيث أن ملاك القطاع الخاص لا يمكنهم زيادة ثرواتهم إلا بالتأكد من استخدام وسائل أقل تكلفة للانتاج . كذلك يلتزم هؤلاء الملاك الخاصون بأن يحسبوا معدل العائد على الأصول التى يحتفظون بها ضمن ممتلكاتهم حتى يمكنهم تقرير أيها يبقى وأيها يباع . ولا يوجد لدى البيروقراطيين العامين مثل هذه الحوافز عندما يحاولون تطبيق الأساليب الفنية التى يتبعها القطاع الخاص لتحسين الكفاءة . ولا يعنى ذلك أن البيروقراطيين الحكوميين يكونون محايدين فيما

يتعلق بتطبيق أساليب القطاع الخاص ، أو فيما يتعلق بالاختيار بين الابقاء على الملكية العامة أو نقلها للقطاع الخاص . إذ أن البيروقراطيين العامين متحيزون إلى جانب الابقاء على الملكية العامة لأسباب تتعلق بأمان وظائفهم ودخولهم الشخصية التى ترتبط بالابقاء على الأصول العامة والانتاج العام للسلع والخدمات . وفى عبارة موجزة فإن من المصلحة الشخصية للبيروقراطيين ألا تستخدم الأساليب الفنية التى يتبعها القطاع الخاص من أجل تنمية الكفاءة بطريقة موضوعية .

وإزاء هذا التحيز البيروقراطى ، وحالات الفشل السابقة للمناهج التكنوقراطية ، فإن أكثر الطرق الواعدة لتنفيذ عمليات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، هى النهج السياسى . وهذا الحل يقتضى إصدار تشريع يتضمن تفويضًا لإجراء عمليات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . ومع أن كسب التأييد لمثل هذا الحل السياسى قد يكون أكثر صعوبة فى البداية منه بالنسبة للعمل التكنوقراطى فإنه يبدو أن النتائج ستكون مؤكدة بصورة أكثر .

وقبل أن نختتم هذه المناقشة ، فإنه من المهم الإشارة إلى أن ميل السياسيين لفرض قيود على أسعار السلع والخدمات بعد أن يتحول إنتاجها إلى القطاع الخاص قد يخلق مشكلات خطيرة ، ويعوق بصورة مؤثرة قدرة المؤسسات الخاصة على الأداء . وتعتبر القيود على الأسعار فى الولايات المتحدة من الأسباب الرئيسية لوجود كل هذه الأنشطة العديدة التى كانت تقدمها أصلاً مؤسسات خاصة ، ثم أصبحت الآن تقدمها كيانات عامة ... وتحدث العملية عادة كمايلى : ترفع المؤسسات الخاصة الأسعار ، إما بسبب تحسين الخدمات أو بعد أثر التضخم النقدى ، ويؤدى ذلك إلى مطالبة السياسيين بالتدخل للسيطرة على الأسعار . وبعد تقييد الأسعار تجد المؤسسات الخاصة أن الوسيلة الوحيدة للحصول على هامش الربح هى تخفيض جودة الخدمات ، وعندما تتدهور الخدمة يساور الجمهور القلق ، ويطالب باستيلاء إحدى الهيئات العامة على المؤسسات الخاصة .

وهكذا فإن الغاء القيود الحكومية يعتبر عنصرًا هامًا فى أى مشروع لتحويل الملكية العامة للملكية الخاصة . ولكى ينجح تقديم القطاع الخاص للسلع والخدمات العامة ، ينبغى السماح للعرض والطلب بالسيطرة على الأسعار . فإذا تقرر لأسباب سياسية أن الأسعار التى تحددها السوق مرتفعة أكثر مما يجب ، وأن هناك مجموعات من الأفراد لا يمكنها دفع أسعار السلع والخدمات التى يقدمها القطاع الخاص ، فإنه يجب تجنب فرض قيود على الأسعار والقيام بدلاً من ذلك بتدبير تمويل حكومى لإعانة هذه الفئات مباشرة فى صورة أذون تصرف لمساعدة الأفراد على شراء السلع والخدمات الضرورية التى تتحدد أسعارها فى سوق مفتوحة غير مقيدة بالتنظيمات الحكومية .

وعلى ذلك فإنه بالنسبة للراغبين فى الدعوة إلى نقل الملكية العامة للقطاع الخاص فإن قواعد النجاح يجب أن تكون واضحة :

١ ـ قدم الحجج النظرية والأدلة التجريبية التى تظهر تفوق ما يقدمه القطاع الخاص .

٢ ـ افصل المناقشات المتعلقة بالاختيار بين التمويل العام والخاص عن تلك التى تتعلق بالاختيار بين عملية الإنتاج بواسطة القطاع الخاص أو بواسطة القطاع العام .

٣ ـ يجب تقليل اشتراك البيروقراطيين العامين إلى أدنى حد فى القرارات الخاصة بالمفاضلة بين أن يكون الإنتاج بواسطة القطاع العام أم الخاص (وكذلك تقليل دور ممثلى الأعمال الخاصة الذين يستمدون دخلهم الأساسى من الحكومة ، إلى أدنى حد) .

٤ ـ التأكد من أن الغاء القيود الحكومية يكون مصاحبًا لنقل الملكية العامة إلى الخاصة .

٥ ـ الحصول على التأييد الكلى والجازم من أعلى المسئولين فى سلطات الاختصاص السياسى الوثيق الصلة بالموضوع . وهذا البند الأخير هو أهم شرط أساسى لنجاح نقل الملكية العامة للخاصة ، وهو يوضح لماذا حقق نقل الملكية العامة كل هذا النجاح فى المملكة المتحدة بتأييد مسز تاتشر رئيسة الوزراء . وينبغى أن نتوقع أن تثمر هذه الشروط معًا جهودًا ناجحة فى مجال نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص .

مستشار مجموعة هاى بواشنطن
وخبير التجارة الدولية

الاعتبارات القانونية والضريبية لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص

إن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ليست مجرد ظاهرة سياسية ، اجتماعية ، اقتصادية ، وتقنية، بل إنها أيضًا ظاهرة قانونية بصورة أساسية . فمن البداية إلى النهاية تؤثر المتطلبات القانونية والتنظيمية بوضوح على عمل القائمين بنقل الملكية العامة والمستفيدين منها على السواء ومهما كان نوع العمل الذى يتضمنه ذلك . وليس هناك ممارسون متخصصون فى قانون نقل الملكية العامة للخاصة ، بل هناك أشخاص يعملون فى مجالات مختلفة ويقع عليهم عبء معالجة موضوع نقل الملكية العامة إلى جانب المهام الأخرى المسئولون عنها . ولم يتم بعد معالجة المسائل القانونية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص بشكل منتظم . ومن أجل أن نبدأ فى إرساء أسس هذه المعالجة القانونية ، فإن هذا البحث يرسم الخطوط الرئيسية لأشكال نقل الملكية العامة ، ثم يستقصى المجالات القانونية المختلفة التى تنطبق على مواقف معينة .

وهناك أنواع عديدة من المسائل القانونية مثلما يوجد أنواع من أساليب نقل الملكية العامة إلى الخاصة . ويتضاعف عدد المشكلات ويزداد تعقيدها كلما انتقل المرء فى بحثه من المحيط المحلى إلى المحيط الدولى . إذ أن التعقيد يتزايد مع تزايد عدد الأطراف المعنية ودرجة تقدمها ولما كانت معالجة الاحتياجات السياسية تحتاج أيضًا إلى نظم قانونية أو شبه قانونية ، فإن الشكل القانونى أو الضريبى يزداد أيضًا تعقيدًا .

والأساس الأول للعمل ، هو إنه من أجل حماية كل الأطراف المعنيين ، لابد من وضع القواعد والاجراءات اللازمة لنقل الملكية العامة للخاصة فى شكل قوانين ولوائح . ويجب أن يجرى تكييف القوانين الموجودة والجديدة معًا وفقًا لمجموعة منوعة من الاحتياجات المحددة. ونورد فيما يلى لمحة سهلة عامة لمفاهيم قانونية وضريبية لبحثها عند التخطيط لعمل خاص بنقل الملكية العامة إلى الخاصة ، وهى تصور النماذج الجيدة التى يحسن أن تحتذى وكذلك العقبات التى يجب تفاديها .

مجال أنواع نقل الملكية العامة :

هذا البحث يحلل النواحى القانونية والضريبية لنوعين من الأعمال هما : منح مسئولية أداء الخدمة للغير(عقود الإدارة) والتخلى عن الاستثمارات العامة (البيع) . وتغطية المبادرات المتعلقة بهما ، مثل إزالة القيود الحكومية التى تحد من المنافسة وسوف نتعرض لها فى حالة ما إذا كانت مثل هذه الأعمال جزءًا من نقل الملكية العامة .

وعند منح عقود الإدارة ، فإن الحكومة تعمل فى إطار نظام أساسى ـ رغم أنه غريب ـ ينظم تقييم العقود : أى نظام تعاقدات الحكومة ، أو نظام شراء الخدمات . فالحكومة تدفع أموالاً لشراء خدمات بائع من القطاع الخاص ، ومن ثم تكون القواعد التى تحكم كيفية أداء الخدمة أو الإدارة الخاصة بها هى محل الاهتمام فى المقام الأول . أما فى حالة بيع الاستثمارات الحكومية فإن التركيز الأساسى يكون على قانون الأوراق المالية وقواعد المعاملات الخاصة بالأسهم . لأن المالك (وهو الحكومة) يبيع قطعة من ممتلكاتها إلى ملاك جدد ، وترتبط بذلك بطبيعة الحال عناصر من قانون العقود والملكية .

وسوف نبحث فى البداية المسائل القانونية والضريبية التى تؤثر على هذين النوعين من نقل الملكية العامة معًا باعتبارها الأسس الشاملة المسيطرة ، ثم نبين الأحكام القانونية والضريبية التى تتعلق من النوعين الأساسيين من أعمال نقل الملكية العامة للقطاع الخاص .

المسائل القانونية العامة والشاملة :

السلطة الأساسية لنقل الملكية العامة للخاصة : قبل إمكان إجراء أى نقل للملكية العامة إلى الخاصة ، يجب التحقق من وجود سلطة شرعية للحكومة فى القيام بهذا العمل . فى بعض الأحيان تكون القواعد السارية قائمة على أساس فلسفة «الذروة المسيطرة للاقتصاد » مثلما يقول الدستور المكسيكى «إنه يجب أن تكون المشروعات الاستراتيجية القومية مملوكة للدولة . ويغطى هذا القانون أنشطة التليفونات والسكك الحديدية ، والطاقة الكهربائية ، واليوارنيوم ، وبناء السفن واصلاحها ، والصناعات البتروكيميائية ، والصلب ، والخطوط الجوية . وفى حالات أخرى ، توضع القيود على أساس منسوب إلى تغييرات هامة جدًا تكون قد دخلت فى سياسة الحكومة فى وقت سابق ، كمايشاهد فى تحريم الدستور البرتغالى بيع الاستثمارات العامة فى المنشآت التى سبق تأميمها .

فوائد وتعقيدات السيادة :

من العوامل الرئيسية التى تجعل من نقل الملكية العامة مسألة قانونية غير عادية ، طبيعتها باعتبارها تعاملاً بين كيان ذى سيادة هو الدولة وأفراد خاصين من البشر أوالشركات . فالحكومة تتمتع بحصانة

سيادية ـ إلا إذا تخلت عنها ـ تحميها من أنواع كثيرة من الدعاوى القضائية التى يثيرها أفراد أو شركات خاصة . ومبدأ وصف بعض قرارات وقوانين الدولة بأنها تدخل فى إطار العمل السيادى . يحمى الحكومة أيضًا . والقدر الذى يمكن أو ينبغى استخدامه من هذه الحمايات يعتبر مسألة هامة ، لأن ثقة القطاع الخاص ، وبالتالى إمكانية طرح الأسهم فى السوق ، أوالرغبة فى التعاقد مع الحكومة تكون فى خطر . وفضلاً عن ذلك ، فإن وجود ديون سيادية يمكن أن يعقد عملية البيع إذا قامت جهة مصدرة للسندات بعد ذلك بطرح مجموعة جديدة من السندات بشروط جديدة ويمكن أن تكون النتيجة حدوث تقلبات فى قيمتها السوقية وربما نزاع قضائى .

القيود التعاقدية مع مقدمى القروض الدوليين :

إن مشروطية المساعدة الدولية المقدمة من مؤسسات التنمية متعددة الأطراف أو من حكومات فردية ، تعد دائمًا اعتبارًا قانونيًا فى نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . هل يمكن لحكومة ما أن تستخدم أو تخلط أموالاً معينة ؟ وهل ينبغى أن تحصل على الموافقة أو الإشراف قبل الشروع فى اجراء معين ؟. ومن ناحية أخرى هل يكون تقليص القطاع العام طلبًا أو شرطًا مسبقًا لمساعدات التمويل أوالمساعدات الفنية ؟ إن الاحتفاظ بخبراء خارجيين غالبًا ما يكون شرطًا لعقد حكومى مع البنك الدولى ، فالبنك مثلاً يعتقد بصفة عامة أن التعاقد مع جهة أخرى على القيام بخدمات التدريب يعتبر أمرًا بالغ الأهمية فى العمليات الحكومية .

وهذه القيود والشروط الأساسية توضع فى اتفاقيات القروض التى تعقدها الحكومة مع مقدمى المساعدات ، وهى ذات أهمية أساسية ، لأن مثل هذا الاتفاق تكون له قوة القانون وتكون له أولوية التطبيق فى حالة تعارضه مع القوانين أو مراسيم أخرى .

تسـوية المنـازعات :

من أخطر الحاجات التى تواجه فى عمليات نقل الملكية العامة للخاصة ، ولاسيما فى مسائل بيع الاستثمارات العامة أو منح عقود الإدارة ، اقناع المشتركين الأجانب بأنه فى الإمكان حل شكاواهم المشروعة بطريقة منصفة ، وهى مهمة ليست سهلة ، إذ أن القانون الدولى يحابى الحكومات عادة . ومن الصعب رفع دعوى ضد هيئة عامة بسبب حقوق السيادة التى أشرنا إليها قبلاً وكذلك بسبب اعتبارات قانونية أخرى من بينها أهلية المتقاضى وتحديد المحكمة المختصة وإجراءات التقاضى .

مصـالح العمـال والعمـالة :

إن الحماية المكفولة للعمال فى أنحاء العالم ، سواء كانوا منظمين أم لا ، قوية إلى حد يتطلب دائمًا فحص الوضع القانونى للموظفين الحاليين أو الممكن استخدامهم فى أية منشأة تتأثر بنقل الملكية

العامة . فالموظفون غير الراضين عن عملية نقل الملكية العامة لهم قدرة كبيرة على عرقلتها ونظرا إلى أن الموظفين يمكن أن يكونوا أيضًا حلفاء ذوى قيمة فى انجاح العملية ، فإن على المرء أن ينظر بدقة فى أى تعامل إلى الحقوق الخاصة التى منحت لهم وفقًا للقانون المحلى ، وكذلك النواحى المتعلقة بالضرائب : هل يمكن وضع خطط لتملك الموظفين للأسهم ؟ وهل تم الحفاظ على الحقوق المكتسبة لهؤلاء الموظفين عند نقل الملكية ؟ وهل فى الامكان إنهاء خدمة بعض الموظفين العامين ، أم إنه يجب على المالك الجديد استخدامهم ؟

مسائل الاحتكارات :

من الأسباب الرئيسية الداعية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص القضاء على آثار الاحتكار الحكومى ، وينبغى التأكد من عدم نشوء احتكارات خاصة . وهو أمر هام بصورة خاصة ، إذ أن القانون فى أغلب الدول لا ينظر إلى الاحتكارات أو القيود التجارية بارتياح . وعند القيام بنقل ملكية عامة إلى خاصة ينبغى دراسة سلطات الجهات الحكومية القائمة والمسئولة عن تقليص الاحتكار (مثل لجنة التجارة الفيدرالية أو وزارة العدل فى الولايات المتحدة ، أو لجنة الاحتكارات وشئون الاندماج فى بريطانيا) لتقرير ما إذا كان ينبغى إنشاء أجهزة جديدة ، كما حدث فى موضوع الاتصالات السلكية واللاسلكية وشركة الغاز فى بريطانيا (اوفتل وأوفجاس) .

المسائل المالية :

إن المسائل القانونية غالبًا ما تكون جزءًا لا يتجزأ من المسائل المالية والاقتصادية ، وخاصة عندما يكون نقل الملكية العامة ذا طابع دولى . فإن القواعد الخاصة بالنقد مثلاً قد تكون مدعاة للقلق وبصفة خاصة بالنسبة للقيود والرقابة على أسعار الصرف ، وقابلية التحويل ، والاستخدام ، والحيازة وما إلى ذلك ... وقيود الميزانية الحكومية ، ومتى يكون للحكومة سلطة على الأموال ، وتحت أية ظروف هى أيضًا مسألة هامة ، وكيف تحد مثل هذه القيود من المشاركة الأجنبية ؟ وهل ينسجم ذلك على اتفاقيات القروض ؟ وهل تذكر كل الاتفاقيات المقررة لنقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص هذه القيود بوضوح ؟

وفيما يلى الاعتبارات القانونية والضريبية التى تواجهها كل من الطريقتين الرئيستين لنقل الملكيات العامة للخاصة ، وهما منح عقود الإدارة ، وبيع الاستثمارات العامة .

منح عقود الإدارة :

إن منح عقود الإدارة يعتبر ظاهر آخذة فى النمو لأسباب عديدة . فمن المتفق عليه بصفة عامة ،

إنها تؤدى إلى وفر فى التكاليف ، فالعمالة الحكومية مثلاً تفتقر بصورة عامة إلى المرونة اللازمة للاستجابة بشكل فعال للتغييرات فى احتياجات العمل .

عمليـــة التخطـــيط :

أثناء مرحلة التخطيط لعملية نقل الملكية العامة إلى الخاصة ، من الضرورى الرد على الأسئلة التالية : هل لدى الحكومة السلطة القانونية للدخول فى هذا النوع من العقود ؟ وما هى التغييرات القانونية والدستورية : أو التنظيمية التى ينبغى التوصية بها ؟ وأى نوع من العقود يحسن اختياره ؟ وما هى الأحكام والشروط التى ينبغى السعى إليها ؟ إن عمليات التصحيح المبكرة لهذه النقاط تكون أقل تكلفة بكثير من تلك التى تجرى محاولة القيام بها فيما بعد .

عمليـــة العطـــاءات :

إن أهم القواعد الأساسية فيما يتعلق باجتذاب الاقتراحات أو العطاءات من القطاع الخاص هى وجوب أن ينشر بيان الرغبات والشروط الأساسية على نطاق واسع ، وأن تكون واضحة ودقيقة قدر الإمكان . وعند الاعلان عن فرصة التعاقد يجب السعى إلى ايجاد الحد الاقصى من المشاركة والتنافس إلا إذا كان هناك سبب قانونى واضح يحول دون ذلك . والعطاءات الدولية المتنافسة هى القاعدة فى إجراء المشتريات . وفى الحالات التى يلعب البنك الدولى دورًا فيها ، فإن الاستثناء من العطاءات الدولية لا يكون إلا لأسباب فنية وقانونية محددة .

وبعد الاعلان التمهيدى عن النوايا ، ينبغى نشر الدعوة لتقديم العطاءات . ولابد من توزيع الوثائق الضرورية (بما فى ذلك الشروط والاتفاقات) . وعدم امداد كل مقدم لعطاء بنفس القدر من المعلومات التى قدمت لغيره يعرض الحكومة لمتاعب ومصاريف محتملة . وبالمثل فإن المعلومات التوضيحية أو التكميلية التى تطلب فى مراحل تالية من نقل الملكية العامة للقطاع الخاص يجب ألا تقدم بمراعاة خاصة لأى من أصحاب العطاءات . فالحكومة ملزمة بالسير وفقًا للشروط التى أعلنت لكل مقدمى العطاءات فى الوثائق الأولى إلا إذا أعادت فتح باب العطاءات بتقديم وثائق جديدة .

عمليـــة التقـــيم والاختيـــار :

ينبغى نشر معايير تقيم العطاءات أو العروض بطريقة مفهومة . ولما كانت العطاءات تصاغ على أساس المعايير المذكورة ، فإنه يجب ألا يكون هناك أى انحراف عن هذه المعايير فى أى وقت ، وإلا فتحت الحكومة على نفسها أبواب نزاعات قانونية . وبالمثل فإن جميع الردود يجب أن تتم بصورة عادلة وممكن توقعها ، مع تحديد الزمان والمكان بما يسمح للمتقدمين حسنى النية بالالتزام بها . ولابد

من اتخاذ كل الخطوات الضرورية للتأكد من سرية العطاءات المقدمة ، وأن تجرى عملية فتح العطاءات كما أعلن عنها تمامًا ، مع عدم النظر فى العروض التى تقدم فى موعد متأخر أو بصورة غير سليمة ، إلا إذا كانت تواجه ظروفًا استثنائية تسمح بها الاعلانات .

ويجب أن يقوم فريق غير متحيز ومشكل بطريقة مناسبة بمراجعة وتسجيل العروض المقدمة . ولما كان منح عقود الإدارة يتعلق أساسًا بتوريد خدمات وليس بتوريد سلع ، فإن تقييم العطاءات يكون عادة على أساس عناصر جودة الخدمة ، والمواصفات المطلوبة والخبرة ، أكثر من عنصر التكاليف . وإذا أريد إجراء مراجعة بواسطة موظفين غير فنيين (أو سياسيين) فلابد من التحقق من أن هذا الأمر يسمح به القانون . والتخطيط المبكر يمكن أن يهيئ مسئولى الحكومة لأية تغييرات قد تطلب .

وعند التوصل إلى اختيار أى فائز أولى ، نكون بذلك قد وصلنا إلى النقطة التى بعدها توقيع العقد بحيث يصبح ملزمًا قانونيًا . ولذلك يجب أن نعيد فحص كل المسائل بعناية :

- هل لدى الحكومة السلطة أو الأموال التى تكفل القيام بكل ما سوف تلتزم به ؟
- هل قام مقدم العطاء بعرض ما طلب منه فعلاً ؟
- هل هو قادر على الوفاء بما وعد به ؟
- هل سوف يكون تنفيذ العقد المقترح بكل الشروط والآجال ؟

وفى حالة العقود الفنية الصعبة ، فإنه قد يكون من الصعب استيفاء كل الشروط القانونية الأساسية فى خطوة واحدة . ويمكن فى أمثال تلك الحالات تقسيم عملية تقديم العطاءات إلى مرحلتين أوخطوتين ، بحيث نسعى فى المرحلة الأولى للحصول على اجابات فنية ويتم تقييمها قبل تقديم المرحلة الثانية من العطاء والخاصة بالنواحى التجارية والمسائل المالية .

وينبغى أن تحدد المفاوضات بدقة كل الآجال والشروط ، وخاصة برنامج العمل . كما ينبغى أن تكون العناصر الأخرى الهامة محددة مثل التأمين وخطابات الضمان ، والتعهدات والإقرار بالالتزام بكل القوانين واللوائح .

ويجب أن يشمل الفريق الحكومى مستشاراً قانونياً ، والشخص أو المجموعة التى تصنع السياسة والقرارات السياسية ، وموظفى الشئون المالية والميزانية . وبعد توقيعهم يكون الاتفاق قد أصبح جاهزاً للتصديق النهائى بواسطة مسئولى الحكومة عن إبرام التعاقد .

المراقبة والمتابعة :

ينبغى النص فى العقد على نظام لمتابعة الحكومة تنفيذ كل مواعيد العقد ، والآجال والشروط الأخرى ، فالمسئول الحكومى عن متابعة تنفيذ العقد يكون بمثابة العين والأذن لنظام ضمان تطبيق

الالتزامات القانونية ، وعليه أن يتخذ الخطوات الضرورية للتأكد من الامتثال القانونى ، أو للبحث عن علاج قانونى ملائم .

المنـازعـات والانــهاء :

مهما كان اعداد العقد جيدًا ،فقد تثور منازعات بشأنه ، أو قد ترغب الحكومة فى إنهائه . ومن الضرورى أن تكون القواعد المنظمة لذلك منصوص عليها بوضوح حتى تعرف كل الأطراف حقوقها والتزاماتها . وفوق كل شىء ،يجب على الحكومة أن تكفل العدالة ، والتى تسمى أحيانًا كفالة الحقوق القانونية دون تعنت .ويجب على الحكومة أيضًا فى معاملتها للمتعاقد أن تكفل طريقًا واضحًا لحل الخلافات . والخطوة الأولى لذلك هى إجراء ودى يستطيع المتعاقد بموجبه الاجتماع بالموظفين الفنيين والمسئولين عن التعاقد والسياسة لبحث أى تغييرات طفيفة .

ويعين موظف مسئول عن متابعة تنفيذ التعاقد تكون قراراته قابلة للاستئناف لدى هيئة قضائية إدارية . وعند تقديم استئناف آخر يحال الأمر إلى محكمة قضائية . وتكون النتيجة النهائية ، إما قيام المتعاقد بالأداء الكامل أو تعديل العقد للسماح بأداء مختلف أو بشروط دفع مختلفة أو انهاء العقد لعدم الأداء . ومع أن مثل هذا الإجراءات الطويلة قد لا تكون مناسبة فى محيط وطنى معين ، فإن بعض الاجراءات التى تضمن حلاً عادلاً للمنازعات هو الحد الأدنى الواجب كفالته للمتعاقدين .

تقليص الاستثمار العام (بيع) أصول مملوكة للدولة :

تنقسم المسائل القانونية هنا إلى أربع فئات : شكل الملكية ، وتكوين منشأة جديدة ، والترتيبات مع الوكيل أو المستشار المكلف بالبيع ، والعرض نفسه .

شـــكل الملـكـية :

أول سؤال قبل خطوة تقليص الاستثمار العام هو : ما هو شكل ملكية الدولة للأصول المرغوب فى بيعها ، فقد تمتلك الدولة هذه الأصول بالكامل ، أو تمتلك نصيب الأسد فيها ولكن ليست كلها ، أو تملكها بالاشتراك مع مصالح خاصة .ويؤثر مدى الملكية الحكومية على درجة سهولة طرح أسهم المنشأة فى السوق .

وقد تكون المشروعات المملوكة بالكامل للحكومة فى شكل شركات عامة أنشئت وفقًا للقانون العام ، أو انشئت كوكالة حكومية . وربما يكون قد صدر تشريع خاص ينص على شكل وسلطات هذه الشركة أو الهيئة . فإذا كان الأمر كذلك ، فإنها على عكس الشركات المؤسسة بموجب قانون الشركات لا يمكن بيعها بصورتها هذه أو اجبارها على اعلان الافلاس . وبالنسبة للمنشأة التى تملك

الحكومة أغلبيتها فقد تكون مؤسسة كشركة ذات مسئولية محدودة (أو شركة مساهمة) بموجب قانون الشركات . وفى هذه الحالة يكون استقلالها الذاتى أكبر من حالة الهيئة العامة المملوكة كلية للدولة ، ولكن سلطات وحقوق الحكومة ستكون أكبر مما لحاملى الأسهم الآخرين . والملكية المشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص تكون خاضعة عادة لقانون الشركات .

تكـوين المنشـأة :

فى حين أن أية شركة مساهمة مشتركة تـملك الحكومة أسهمًا فيها يمكن نقل ملكيتها فورًا إلى القطاع الخاص عن طريق بيع الأسهم ، فإن الشركة العامة التى تمتلكها الحكومة كلية وبلا أسهم ، ينبغى أولاً إعادة تكوينها كشركة مساهمة . وهو اعتبار هام فى أنحاء العالم ، لأن أغلب الدول ليس لديها قوانين تحكم تقليص الاستثمارات العامة ، وقد تدعو الحاجة إلى اصدار قانون جديد أو يكتفى بمرسوم .

ولابد أولاً من تقرير كيف ينبغى أن تتكون الشركة المملوكة ملكية كاملة للدولة ، هل يكون ذلك باعتبارها شركة قابضة أو شركة بذاتها ، ومن الممكن ادماج عدة مؤسسات حكومية ونقل ملكيتها العامة إلى القطاع الخاص جملة واحدة . والخطوة التالية هى تقرير أنواع الأصول التى سوف تتضمنها الشركة الجديدة ، وكيف يتم الاحتفاظ بها . فكل الأصول ينبغى حصرها بما فيها الممتلكات الصناعية والمعنوية ، مثل براءات الاختراع ، والتراخيص ، وكذلك العقارات والآلات .. فأى نوع من التكوين القانونى سيكون للوحدة لكى تحتفظ بأصولها ؟ ولابد من اتخاذ قرارات حول نوع أسهم الشركة الجديدة ، وقيمة رأس المال ، ودعم الحكومة لرأس المال وضمانات الايرادات ، كحقوق الامتياز والتراخيص .

ومن الممكن أن يشمل إعادة تكوين رأس مال الشركة الجديدة استعدادًا لنقلها للقطاع الخاص لبعض العناصر السالبة ، مثل إنهاء حقها فى السحب من صندوق قومى للديون ، أو تحميلها بسندات أو بحصص فى أرباحها . وقد تكون من العواقب الضرائبية فاتورة ضرائب متزايدة بسبب انخفاض عبء الدين على الشركة الجديدة وعلى المرء أيضًا أن يتحرى ما إذا كان التشريع أو الاتفاق المنشئ للشركة الجدبدة يسمح باصدار أسهم عادية أم أن الأموال اللازمة لها يجب أن تدبر بالاقتراض . وفى حالة الاقتراض فهل يكون ذلك من السلطات العامة ، أو من القطاع الخاص .

ومن أكثر المسائل القانونية إثارة للازعاج والتى تواجه المنشأة بعد نقلها للقطاع الخاص ، الاختلاف بين الطرق الحسابية للقطاع العام وتلك التى يستخدمها القطاع الخاص . ومن أمثلة المتطلبات التى تجرى مواجهتها عند نقل ملكية مشروعات مملوكة للدولة إلى القطاع الخاص : إنهاء التحميل بمخصصات إضافية لاستهلاك الأصول ، وتقصير العمر الافتراضى للأصول الثابتة ، ووقف

نظام تغطية قيمة الأصول بالمبالغ التى تتفق عليها والقيام بدلاً من ذلك بخصم هذه المبالغ من حساب الأرباح بمجرد إنفاقها ، وشطب مخصصات الاستهلاك من الاحتياطيات .

ومسائل الحسابات لاتتعلق بحالات فردية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص فحسب ، ولكنها اعتبار هام فى جميع الأحوال . فهناك على وجه التحديد أكثر من ٧٠ دولة نامية تفتقر إلى نظام موحد للحسابات .ونتيجة لذلك فإن المشاركين الخارجين (المستثمرون مثلاً) يواجهون متاعب . ومن المهم أيضًا معرفة مدى مديونيات الشركة ، وما هى الالتزامات التى صاحبت نقل الوحدة للقطاع الخاص ؟ وما هى السندات والكمبيالات والحسابات مستحقة الدفع التى سوف يحل استحقاقها ؟ وهل سوف يثير التغير من القطاع العام إلى الخاص مشكلات قانونية عندما يبدأ السوق إعادة تقييم الالتزامات الموجودة أو المقترحة ؟ كما ينبغى أيضًا النظر إلى الصورة الضرائبية ، وتحديد ما إذا كانت بعض ديون الوحدة سوف تزال من خلال اعفاء ضرائبى مثلاً .

ومن الضرورى تقرير ما إذا كان سيتم إنشاء شركة جديدة بنظام جديد ؟ وإذا كان الأمر كذلك ، فكيف يتم تنفيذه ؟ وما هى الحدود على العمليات أو المعاملات ــ مثل القيود على قدرة الوحدة على ابرام العقود ؟ وهل ستملأ وظائف الإدارة العليا قبل البيع أم بعده ؟ وهل ستكون هناك قيود على الملكية من حيث الجنسية أو من حيث صفة أو حالة المالك المحتمل للسهم ؟ أو بحجم حيازة الشخص الواحد ؟ وفى بعض الدول الناطقة بالفرنسية تكون الشروط الرئيسية منصوصًا عليها فى عقد الشركة ، وهو ما يمكن أن يكون دليلاً مفيدًا عند نقل ملكية كيان مشترك إلى القطاع الخاص . وإذا كانت المنشأة والدولة مرتبطتان بترتيبات ملزمة تفرض قيودًا وعلاقات معينة ، فإنه يجب دراستها لأنها قد تؤدى إلى عقبات .

وأخيرًا قد تكون هناك حاجة إلى وسيلة لضمان الامتثال للقوانين واللوائح ذات العلاقة بنشاط المنشأة ، وقد يشمل ذلك إنشاء هيئة رقابية جديدة .

استخدام ضامن أو مستشار :

تواجه الحكومة خيار ما إذا كانت تلجأ إلى بنك أو مؤسسة مالية متخصصة فى ضمان تسويق أسهم الشركة الجديدة أو الاكتفاء باستشاريين متخصصين فى التسويق وطرح الأسهم . وبينما يعتبر القرار فى هذا الخصوص من قرارات السياسة أو بناء على تقدير لحالة السوق فإن العملية تتضمن اتفاقًا ملزمًا مع مؤسسة متخصصة مرتفعة التكلفة كما أن له آثاراً قانونية .

وأهم مستشار هو الضامن الرئيسى للأسهم ، الذى يحضر فريقًا من الضامنين الثانويين . وينسق مجموعة أخرى من الاخصائيين ، بينهم مكاتب قانونية ومحاسبية وموظفين واخصائى عمليات ، ومجموعات فنية وهندسية مختلفة . ويجب وضع الدور الذى يقوم به هذا الضامن الرئيسى فى إطار

رسمى . وينبغى أن يكون له مراجعة القرارات الحكومية الخاصة بتنفيذ العملية قبل إصدارها . كما ينبغى أن تكون هذه التفويضات للسلطة فى شكل عقد مبرم بين الضامن الرئيسى والحكومة ، وأن يتم اختيار الضامن الرئيسى عن طريق الإعلان وأن يكون التعاقد معه على أساس المنافسة . وينبغى فحص العطاءات التى تقدمها لهذا الغرض بنوك الأعمال وغيرها من المرشحين ويجرى تقييمها بواسطة المسئولين الحكوميين وفقًا لمعايير تتضمن الشروط والآجال والمواعيد ، والعائد المالى ، ويجب أن تكون هناك ضمانات والتزامات بعدم مسئولية الحكومة عن تصرفات الضامن الرئيسى . فى مواقف معينة . ولابد من تقييم المهارات ، والتكوين ، والقرب الجغرافى للمرشحين.

ويجب أن يوضح عند منح العقد الآجال والشروط الخاصة بالترتيبات محل الاتفاق . وينبغى أن تتضمن الترتيبات تسهيل المتابعة السريعة ، حتى يتسنى اتخاذ القرارات فى جزء من الثانية من أجل إجراء التصحيحات التى قد تنشأ حاجة إليها فى منتصف الطريق حفاظًا على مصالح الحكومة . وهذا أمر قانونى حاسم لأن الحكومة تتحمل فى آخر الأمر بالمسئولية القانونية النهائية . وبحكم التجربة عن تناسب المسئولية ، فإنه إذا كانت عملية التأسيس تتمثل فى طرح الأسهم للإكتتاب العام وتتطلب قدرًا كبيرًا من البحوث والتعامل مع الجمهور ، فإن الوكيل يعتبر بمثابة الحكومة ، وإذا كان العمل يقتصر على عرض أسهم موجودة للبيع ، فإن الوكيل يعمل باعتباره مساعدًا ومستشارًا للحكومة فى التعامل مع المشترى ، وتكون مسئولية الحكومة عن العملية أكثر مباشرة . وسوف تتوقف الرسوم على دور المؤسسة وحجم العمل .

طرح الأسهم فى السوق :

أكثر الأشكال شيوعًا لتقليص الاستثمارات العامة هى :

- البيع المباشر للأسهم :
  بعرض الأسهم دفعة واحدة أو على دفعات . وبثمن محدد أو بمزايدة .
- إصدار سندات قرض قابلة للتحويل لأسهم .
- إصدار سندات حكومية قصيرة الأجل للتحويل فيما بعد إلى أسهم الشركة .

وينبغى دراسة هذه الاحتمالات أو أية مجموعة أخرى من صور المساهمة من منظورات مالية وتسويقية ، ثم يجرى فحصها من الناحية القانونية أيضًا للتأكد من مناسبتها .

ومع الإعلان عن اجراء ما ، واذاعة النشرة التمهيدية ، أو بداية المفاوضات مع مشتر واحد ، يكون التنفيذ قد بدأ . وينبغى أن تعتبر الحكومة ووكلاؤها النشرة التمهيدية كمجرد إعلان عن فرصة قادمة ، لا كعرض فعلى للأسهم ، وبذلك تحتفظ بحريتها فيما بعد فى أن تحرم بعض المشترين فرصتهم فى الشراء ، إذا ما رؤى تنفيذ مثل هذه السياسة .

ويجب أن تذكر الوثائق الخاصة بالعرض بوضوح الوقت الذى يمكن خلاله تقديم طلبات شراء الأسهم . وهى فترة لا تتجاوز عادة بضعة أيام يختارها المستشارون من بين أفضل مجموعة من التوقيتات والعوامل الأخرى المناسبة للحكومة . ويجب أن تذكر النشرة التمهيدية تفاصيل كثيرة عن العملية التى يجرى نقل ملكيتها للقطاع الخاص ـ ما لها وما عليها ـ لأن هناك أناسًا كثيرين سوف يتخذون قرارات مالية على أساس هذه المعلومات . ويجب أن تشمل بيانات عن محيط العمل/السوق ، ونسبة الحصة التى تبيعها الحكومة بالمقارنة بالحصة التى سوف تحتفظ بها إن كانت سوف تحتفظ بجزء منها ، وأية قيود بشأن من يسمح له بالشراء ، وكم سهمًا يسمح له بها ، ومعلومات عن حالة وطبيعة الموارد وأصول وخصوم الوحدة . وينبغى أن تكون الحكومة ملتزمة باتفاق ينص على أن الممتلكات/الوحدة سوف تباع بدون قيد (تنازل) وإن إعادة التأميم غير واردة . غير انه يلاحظ أن الحكومة تملك دائمًا سلطة السيادة للاستيلاء على الأصول من المشترين فى ظروف معينة . وإذا ذكرت أحزاب معارضة ان الوحدة ستكون هدفًا للتأميم إذا تولت الحكم ، فإن هذا التصريح يجب أن يدرج فى النشرة التمهيدية ، أو فى التفاوض مع أى مشترى .

وفى بعض الأحيان يكون من المسموح والمرغوب فيه بيع جزء من الأسهم المعروضة بغية تفادى احتمال ضعف حركة الاكتتاب العام أو عزوف كبار المستثمرين المحتملين عن الاكتتاب العام . ومع ذلك فإنه إذا ما كان الهدف هو تحقيق أكبر قدر من المنافسة السوقية فإنه يتعين عندئذ منع أى بيع مستقل لأجزاء من الأسهم قبل الاكتتاب العام ، كما أنه من الممكن عرض أجزاء من نفس مجموعة الأسهم على فئات مختلفة من المجتمع بشروط مختلفة . وعلى سبيل المثال ، فإنه يمكن طرح نسبة مئوية معينة أولاً على الموظفين وأرباب المعاشات ، وبعد ذلك يمكن طرح نسبة مئوية أخرى على المؤسسات الادخارية ، ويستطيع المرء أن يجعل بيع جزء واحد من الكمية الكبيرة من الأسهم على أساس البيع المباشر بحيث يخص كل متقدم للشراء عددًا من الأسهم يتناسب مع نسبة طلبه إلى جملة الجزء المخصص للبيع المباشر. والباقى يباع على أساس تقديم تعهدات بالشراء . ويتم الوفاء بهذه التعهدات إذا كان هناك كمية باقية .

ويستطيع المرء أيضًا أن يحتجز نسبة مئوية من الأسهم لطرحها فى الخارج ، وإذا كان هناك جزء من الأسهم سيقدم فى أسواق أجنبية ، فعلى الحكومة أن تضع فى حسبانها أنه الأمر قد يحتاج إلى أن يتم ذلك فى إطار اتفاق مع ضامن رئيسى آخر فى البلد المعنى . ولما كانت مثل تلك الاتفاقات تعكس قواعد وممارسات الدولة المعنية ، فإن الاختلافات فى الأحكام والشروط تكون هامة خلال القيام بالاستعدادات . وإذا لم يكن المرء متأكدًا من الأسواق الأجنبية ، فإنه ينبغى أن يبحث امكان ابرام عقد اتفاق ضمان التسويق الخارجى للأسهم مع إحدى المؤسسات المحلية أو مع البنك المركزى . وحيث أن الضامنين المحليين قد يكونوا أيضًا غير واثقين من أن العرض سوف ينجح فى الأسواق

الأجنبية . فإن مثل هذه الاتفاقيات قد تتضمن فقرات احتياطية خاصة لحماية الضمان ، مثل النص على عدم التزام الضامن بشراء الأسهم غير المباعة فى الخارج إذا لم يتيسر تحويلها للسوق المحلى وبيعها فيه .

وعندما يقدم الجمهور طلباتهم بشراء الأسهم خلال الموعد المقرر ، فإن الوكيل يقوم بتجميعها بمساعدة الحكومة ويجب أن يكون لدى الحكومة صيغة لاستبعاد الطالبين غير المرغوب فيهم ، دون حاجة للاعلان عن ذلك . ومن أمثلة ذلك أن يوجد نص فى الاتفاق تستطيع الحكومة بمقتضاه سحب الأسهم غير المباعة من اشراف/سيطرة الوكيل أو الضامن . وكثيرًا ما يود المرء أن يأخذ فى الاعتبار الوسيلة التى يطلق عليها «السهم الذهبى» وهى أسهم ذات حقوق وسلطات خاصة تحتفظ بها الحكومة ويمكن استخدامها للحفاظ على مصالح الحكومة ، مثل منع المجموعات الأجنبية من الاستيلاء على منشأة تشترك فى أعمال الدفاع .

وعندما تقرر الحكومة الصورة التى تريدها لملكية الأسهم . فإنها تطبق الصيغة المطلوبة ، وترسل شهادات الأسهم لأصحابها أو المبالغ المعادة بالبريد للطلبات التى لم يتيسر تدبير أسهم لها . وعند هذه المرحلة يكون نقل الملكية للقطاع الخاص قد حدث ، وأصبح الكيان كله أو بعضه مملوكًا للقطاع الخاص .

اعتبـــارات خـــاصـة :

فيما يلى عدد من الاعتبارات الخاصة التى تتعلق بعمليات بيع معينة :

- هل ستكون الحكومة محايدة تجاه النتائج الضريبية للعملية ، أم إنها سوف تمنح اعفاءات ضريبية ؟
- هل ستكون هناك مزايا ضريبية مساعدة مثل اعتبار المبالغ التى يتم المساهمة بها معفاة من الضرائب على دخل المساهم وذلك بالنسبة للمشروعات الصغيرة المطلوب إيجاد حوافز لتنميتها ؟
- وهل ستكون هناك مزايا خاصة تعطى لبعض المشترين مثل خصم فى تكلفة الخدمة التليفونية ؟
- وهل ستطرح بعض أو كل الأسهم بخصم على أسعارها ؟
- وهل سيكون هناك حافز خاص مثل ذلك الذى يطلق عليه «البالون» وينطوى على منح أذون خاصة قابلة للاستخدام خلال عدة سنوات لشراء المزيد من الأسهم بسعر مخفض ؟

وقد يكون على الحكومة أن تقدم للجمهور تعهدًا ملزمًا بأنها لن تسعى قط لزيادة الأسهم التى تمتلكها فى الشركة عن قدر معين ، وإنها لن تحصل على الأغلبية مثلاً . كما قد يكون عليها أيضًا ـ لضمان قيمة الأسهم المطروحة ـ أن تتعهد بعدم بيع أسهم إضافية قبل تاريخ معين . وإذا كانت هناك عراقيل قوية توقف التحويل للملكية الخاصة ، فإنه ينبغى دراسة احتمال الاغلاق غير الرسمى ،

أى الابقاء على الهوية القانونية ولكن مع وقف الأنشطة المنشأة .

وإذا كان المشروع المملوك للدولة شركة ذات مسئولية محدودة تخضع لقانون الشركات ، فمن الضرورى حمايتها ضد الدائنين الذين لم تسدد ديونهم ، والذين قد يتحدون ضد العملية ، ويتمسكون بديونهم بعد إتمام التصفية ، وتحديد أولوية المطالبين مسألة قانونية ، علاوة على أنه قد تكون هناك حاجة لاجراء مناقشات مكثفة مع الدائنين قبل اتخاذ أى اجراء . وعندما تحاول الحكومة تقليص استثماراتها من شركة عليها ديون ضخمة ، فإنه ينبغى بحث إمكان أن تتحمل الحكومة هذه الالتزامات . فإذا كان للشركة أصول قليلة ، فإنه ينبغى النظر فيها إذا كان من الممكن قانوناً أن يعرض على صاحب القرض الأجنبى أسهم عادية فى شركة عامة مقابل التنازل عن الدين . وفى حالات عديدة حديثة ، قامت بعض الحكومات بتحويل هيئة عامة إلى شركة مساهمة ، ثم نقلت الملكية بعد ذلك إلى البنك الدائن مقابل دينه .

وهناك أسلوب آخر للتعامل مع الكيانات المثيرة للمتاعب ، وتلك عملية ذات خطوات متعددة ، مثلما حدث فى الهند ، حيث تم تحويل عدد من المشروعات العامة المتعثرة إلى حكومات الولايات التى كانت بالتالى أكثر استعدادًا لقبول الدخول فى مشروعات مشتركة مع القطاع الخاص .

خـــاتمة :

إن الجوانب القانونية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص واسعة النطاق ، وترتبط بكثير من فروع القانون . ومع إنه ليس هناك نص واحد يستطيع الاجابة على كل الأسئلة ، فإن هناك نقاطًا عديدة عامة مثل :

- عند انفاق أموال أو التخلى عن ممتلكات عامة ، فإن الحكومة تتعامل مع أصول قانونها أو دستورها .
- أحد الأهداف الرئيسية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص هو الحماية من السلوك الاحتكارى ، وهذه الحقيقة يجب أن يكون لها أثر فى كل إجراء حكومى .
- يجب ضمان المساواة والعدالة لكل الأطراف ، سواء فيما بين أنفسهم أو فيما يتعلق بالحكومة .
- إن التعويض العادل عن الممتلكات ، وزيادة كفاءة العمليات ، هما الهدفان الرئيسيان اللذان يجب أن يحققها نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . ويقدم قانون الاحتكارات بصفة عامة أساساً معقولاً لتقييم أنشطة الحكومة ، ويستطيع نقل الملكية العامة للخاصة أن يسهم فى كل من إحساس الحكومة بمسئولياتها ووفائها بمسئولياتها كوكيلة عن ممتلكات الآخرين .

١١ تيد م . أوهاشى

شريك فى خدمات جرانفيل
وست فى كولومبيا البريطانية

تسويق المشروعات المملوكة للدولة

يمكن أن يكون للدوافع التى تحث على نقل الملكيات العامة للقطاع الخاص أثر هام على تسويتها ، وهذه الدوافع التى تتراوح بين دوافع عملية للغاية وبين دوافع فلسفية ، تشمل مايلى :

دخل نقدى فورى : تمر حكومات عديدة فى الوقت الراهن بحالات عجز فى الميزانية ، ويعتبر بيع المشروعات أو الأصول المملوكة للدولة بديلا لزيادة الضرائب أو التعرض لديون أخرى .

عملات أجنبية فورية : تعانى بعض الحكومات من نقص العملات الأجنبية وبيع المشروعات المملوكة للدولة لمستثمرين أجانب يمكن أن يقدم لها ذلك .

دخل نقدى مستقبلا : إن ايرادات الضرائب فى المستقبل ، أو خلق مزيد من العمالة ، يبرران التخلى عن المشروعات المملوكة للدولة بتنازل كبير فى قيمتها ، إذا لم تكن مؤهلة للطرح فى السوق بغير ذلك .

تسوية ديون أجنبية :

عندما تؤدى عمليات إعادة الجدولة ، أو إعادة تمويل الديون الخارجية إلى زيادة الديون وامتدادها بصورة أكبر إلى المستقبل ، فإن بيع أسهم المشروعات المملوكة للدولة ، أو الأصول المملوكة للدولة يمكن أن يساعد على سداد هذه الديون .

تشجيع التنمية الصناعية : إن نقل ملكية الأراضى العامة أو حقوق التعدين أو مصنع معطل أو أية أصول أخرى إلى القطاع الخاص يمكن أن يشجع التنمية الصناعية .

تشجيع الاستثمارات الأجنبية : ويمكن أن تستخدم نفس هذه الأصول لتشجيع التنمية بمشاركة أجنبية . وينجح ذلك بصفة خاصة فى الحالات التى تكون فيها التكنولوجيا أو الخبرة الأجنبية عنصرا ضروريا . وعندما تكون الأصول فى صورة عمارات ، أو مصنع ، أو حقوق تعدين ، فإن الحكومة المحلية لاتفقد أبداً سيطرتها الفعالة على هذه الأصول واستخدام العملية التشريعية بصورة معقولة تكفل ذلك بعد نقل الملكية إذ تبق السيطرة فى النهاية لدى الدولة المضيفة .

كفاءة العمليات : حيث إن دراسات لاتحصى أجريت تحت رعاية جهات مختلفة انتهت إلى أن الأسواق التى تتسم بالمنافسة تكون أكثر شدة وصراحة من البيروقراطيات الحكومية ، فإن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص تكون له جاذبية لدى الحكومات التى تسعى لخفض تكاليف الخدمات ، وأكثر الخدمات التى تنقل ملكيتها بصفة عامة للقطاع الخاص هى الخطوط الجوية ، والخطوط الحديدية ، عمليات استغلال الموارد الطبيعية ، والمؤسسات المالية . ووفقا لما سبقت الإشارة إليه ، فإن الملكية ليست ضرورية من أجل السيطرة ، فالنمط الجوى المنظم بلوائح من الحكومة مثلا يكون خاضعا لسيطرة فعالة ، وقد لايجرى التدرج إلى الغاء القيود الحكومية على الخطوط الجوية الا بعد سنوات عديدة .

تنمية أسواق رءوس الأموال : إن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص باعتباره جزءاً متكاملا من خطة بعيدة المدى لايجاد أسواق محلية لرءوس الأموال ، يدعم نشوء المنظمين من رجال الأعمال وتوسيع قاعدتهم بصورة متطورة ، بينما تتمكن الحكومة من الحفاظ على بعض التحكم فى معدل النمو .

تعليم الرأى العام :

حتى فى الدول المتقدمة التى توجد بها أسواق متطورة لرءوس الأموال ، فإن مستوى الشخص العادى فى فهم المسائل المالية يكون منخفضا . وازدياد المشاركة فى عمليات السوق عن طريق نقل الملكية العامة للقطاع الخاص يحفز الأشخاص المنقولة إليهم هذه الممتلكات على فهم هذه العمليات .

اتباع فلسفة معينة :

قد يكون نقل الملكية العامة للخاصة دافعه مجرد اعتناق مبدأ المشروعات الحرة ، وعزم الحكومة على عدم مناقشة القطاع الخاص فى تملك المشروعات .

وسـائل التسـويق :

وهناك عوامل أخرى ينبغى استعراضها لاتخاذ قرار بشأن النهج المناسب للتسويق ، مع استبعاد الوسائل التى قد لاتنجح .

صفة البائع : البائع المباشر يعنى أن الأصول المباعة مملوكة للحكومة المركزية مباشرة فى أمثال تلك الحالات ، تكون الحكومة صاحبة السلطة المباشرة فى اصدار تشريع قد يكون لازما لإتمام عملية البيع ، مثل تخفيض القيود على الملكية الأجنبية . وأما البائع غير المباشر فيعنى أن تكون الأصول التى

ستحول إلى القطاع الخاص مملوكة لوكالة حكومية أو حكومة ولاية أو إحدى المحليات مثلا ويجب عندئذ تنسيق عملية إصدار التشريع اللازم مع مستويات مختلفة من الحكومة .

صفة المتنازل إليه (المشترى) :

إذا ماكان المتنازل إليه طرف أصلا فى المنشأة مثل موظفى المنشأة أو مجموعة من مديريها أو فئة من فئات المجتمع المحلى فإن ذلك قد يكون مرجعه تكلفة اجتماعية فى كثير من الأحوال ، مثلما يحدث عندما يحاول الموظفون شراء المنشأة انقاذا لوظائفهم ، أو عندما تقترح الإدارة أن تشترى المنشأة الحكومية بتمويل من قرض يعقد لهذا الغرض ، أو حيث يعرض مجتمع محلى ما شراء مرفق للابقاء على استخدامه بواسطة السكان محليين . وأما إذا كان المستثمرون يعتبرون طرفا ثالثا أى يكونوا طرفا فى المنشأة من قبل فإنهم يكونون أكثر اهتماما فى الغالب بالفوائد المالية المتوقعة .

طبيعة المتنازل له (المشترى) :

إذا كان المتنازل لهم من العناصر النشيطة فإنهم يكونون غازمين على الاشتراك فى إدارة المشروع بعد تحويله للقطاع الخاص ، مما يستدعى عادة إن يكون للحكومة (البائع) دور نشيط أيضا قد يتمثل فى شكل معونات أو خطط ترعاها الحكومة ، مثل مشروعات ملكية الموظفين للأسهم . أما إذا كان المتنازل لهم مستثمرون غير نشيطين فقد يكونون أقل احتمالا لأن يطلبوا دورا مستمرا من البائع . وإن كانت بعض عناصر المشاركة قد تطلب عوامل مثل توفير الاقتراض المدعوم .

جنسية المتنازل له :

لايحتمل أن يشكل المتنازل لهم من الوطنيين أية مشكلات خاصة ، بينما قد تنشأ بعض المشكلات فى حالة الأجانب فقد يكون من الضرورى مثلا تغيير القيود المفروضة على ملكية الأجانب وقيود الرقابة على العملة وما إلى ذلك . إذ أن القوانين القائمة قد تستبعد المستثمرين الأجانب ، أو التدفق الحر للعملات الضرورى للقيام بالاستثمارات ، أو تسهيل تحويل أرباح الاستثمارات إلى الخارج .

نوع المشروع :

إن المشروعات القائمة فعلا لاتثير عادة إلا أقل المشكلات لنقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ، ولكن قد يكون من الضرورى إعادة تحويلها أو تنظيمها . أما المشروعات حديثة الانشاء فقد تخلق مجالا واسعا من المشكلات المحتملة ، والتى يمكن التخفيف عنها عن طريق دراسة طبيعة المشروع بعناية .

طبيعة المشروع :

الشركة التى بها خط واحد للتشغيل ستكون ملائمة جدا للمستثمرين من الطرف الثانى (أى المتنازل له عن الحق كموظفى أو مدير المنشأة مثلا) فى حين أن مستثمرا سلبيا ، طرف ثالث (أى لم يكن له علاقة بالمنشأة قبلا) قد يفضل شركة قابضة ذات أنشطة متعددة .

حالة المشروع :

إن لحالة المشروع تأثير واضح على مسائل عديدة . فالمشروع الهزيل الذى لايصلح للتسويق بذاته قد يمكن تحويله إلى جزء صغير من مشروع منشأ حديثا فى صورة شركة قابضة . ولن يهتم المستثمرون السلبيون ولاسيما الأجانب إلا بالفرص القائمة على أساس عوائد قصيرة وطويلة المدى ، ومن ثم فإنهم سوف يبحثون عن العمليات أو الأصول التى تكون جيدة أو على الأقل فى حالة توازن إلا إذا قدمت اغراءات هامة .

نوع التحويل :

فى هذه الأوقات التى تعانى فيها الميزانيات من العجز ، قد يصر المتنازل عن الحق (البائع) على الحصول على عائدات نقدية فورية ، وقد يكون دافعة الأصلى إلى البيع هو فعلا هذا الاعتبار . وقد يكون البيع دون عائد نقدى فورى أى فى صورة توزيع الاسهم ، الأمر الذى يمكن عمله باعتباره جزءا من برنامج لتنمية سوق رءوس الأموال على المدى الطويل ، حيث تتطلع الحكومة إلى استرداد مالها على آجال طويلة من ايرادات الضرائب مستقبلا ، وقد يكون البيع منطويا على مبالغ إضافية من المتنازل عن الحق (البائع) وذلك إذا اتخذ البيع صورة تشكيل مشروع مشترك مع القطاع الخاص مثلا ، وهنا تكون الحكومة مدفوعة إلى البيع بهدف تحقيق التنمية والعمالة المحتملة .

مدى التحويل :

قد يكون نقل الملكية العامة الكامل للقطاع الخاص مفضلا عندما تكون الحكومة مدفوعة برغبة فى تحسين كفاءة التشغيل فى المنشأة بينما قد يكون نقل الملكية العامة الجزئى مفضلا حيث قد ترغب الحكومة فى منح سيطرة تامة للأيادى الخاصة ، أو حيث يجرى نقل الملكية من أجل الوفاء بدين لطرف ثالث ولاسيما إذا كان أجنبيا .

تحديد ثمن التحويل (البيع) :

عندما يكون للأصول التى تنقل للقطاع الخاص سعرا واضحا فى السوق ، كما هو الحال بالنسبة

للاسهم العادية ، أو العقارات ، فإن الحل يكون سهلا وكذلك الحال بالنسبة لتوزيع الاسهم مجانا حيث لايكون للقيمة صلة بالأمر وتحديد السعر من المتغيرات الأساسية التى يمكن استخدامها لتشجيع المشاركة ، وفى بعض الحالات قد يستخدم سعر منخفض لتحقيق أغراض معينة .

نـوع السوق :

القاعدة هى أنه إذا ماكانت السوق حرة فإن جميع الخيارات محل المناقشة تكون ميسورة التنفيذ ، فى حين أنه فى سوق خاضعة للقيود تكون الاختيارات الممكنة محدودة وقد يستلزم الأمر إصدار تشريع لتيسير تنفيذ ما يستقر عليه الاختيار .

الحالة العامة :

للحالة العامة تأثيركبير على المنهج الذى سيتخذ فإن وجدت الأسواق والمؤسسات المالية المتقدمة فإن بيع الأسهم أو استخدام أوراق مالية أخرى يكون ممكنا ، وكلما كانت الحالة العامة أقل تقدما أصبحت الأساليب المحتمل تنفيذها أكثر محدودية .

ظروف الحالة العامة :

تعتبر ظروف السوق أمرا هاما وواضحا ، فالأصول الجيدة يمكن تحويل ملكيتها للقطاع الخاص حتى إذا كان السوق فى ظروف سيئة ، فى حين أن الأصول الفردية قد لايمكن نقل ملكيتها للقطاع الخاص حتى فى ظروف مشجعة فى السوق .

وقائمة المراجعة هذه يمكن أن تكون مفيدة بثلاث وسائل متميزة : أولا أنها سوف تكشف فى خطوات موجزة نسبيا ما إذا كان تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص أمرا ممكنا ، وسوف تحدد اعناق الزجاجات أو العناصر المعرقلة كما أنها تركز الاهتمام فورا على العوامل الحاسمة التى ينبغى معالجتها . وثانيا سوف تساعد بسرعة على استبعاد المتغيرات التى لن تطبق أو لايمكن تطبيقها ، وأخيرا فأنها سوف تساعد على حصر القرارات التى يتعين اتخاذها ، وتشير إلى من يجب ان يتخذها .

الجمع بين الوسائل والدوافع :

إن تشكيلة البدائل لوسائل ودوافع نقل الملكية العامة للقطاع الخاص لا حد لها تقريبا . ونتيجة لذلك فإنه يمكن استخدام النقاط السابقة لتنشيط المناقشات ووضع الخطوط الأساسية لحالات نقل الملكية العامة إلى الخاصة فى حالات معنية وإذا انتقلنا إلى حالة فعلية ، فقد يكون من المفيد ، بل والضرورى حقا ، أن يكون المرء واسع الخيال فيما يتعلق بأسلوب المعالجة . فالمسألة الأقل تقليدية قد تتطلب خطة أكثر بعدا عن التقليدية . ويصدق ذلك بصفة خاصة على الدول الأقل تقدما .

وعمليات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص التى تمت فى الدول الصناعية المتقدمة لم تواجهه المشكلات التى فى اسواق رءوس الأموال غير المتقدمة أو غير المتطورة .

ونظرا لعدم وجود أسواق وطنية متطورة فى كثير من الدول الأقل تقدما ، فإن هنالك قيودا كثيرة على عدد البدائل التى يمكن التزامها . وعند مناقشة عملية ضمان بيع الأسهم العادية إلى مستثمر طرف ثالث محلى ، فإن المرء يفترض وجود مجتمع مصرفى وسمسرة استثمارية نشيطة ، ونظام مكثف للمعلومات المالية ، وتسهيلات الاقراض ، ومجتمع استثمارى له خبرة معقولة ويرحب بالأفكار الجيدة ، وقد تكون أى من هذه الأشياء أو كلها مفتقدة فى الدول الأقل تقدما ، ومن ثم فإن الأساليب التقليدية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص لن تنجح ، وفى مثل هذه الحالات يصبح الابتكار والخيال فى تخطيط عمليات نقل الملكية العامة إلى الخاصة أهم من تحليل الأساليب التى استخدمتها الدول الصناعية فى السابق . وإذا أرادت دولة أقل تقدما أن تقوم بنقل الملكية العامة وتنشيط نمو أسواق رءوس الأموال المحلية ، فلابد ان تكون الوسائل المستخدمة فى العملية ابتداعية .

وسائل التسويق : البدائل :

رغم ان البنيات الأساسية المالية المفترض وجودها فى الدول الصناعية ، ليست متاحة دائما فى العالم الثالث ، فإن فوائد نقل الملكية العامة إلى الخاصة أكبر بالنسبة للدول الأقل تقدما ، وكذلك قد يكون هناك حاجة إليها أكثر إلحاحا . وبالنظر إلى الأهداف المزدوجة للدول الأقل تقدما من نقل الملكية العامة ، فإنه يجب بحث أى ترتيبات مالية ممكنة ، كما أنه سيكون من المفيد النظر بعين الاعتبار إلى أنواع الاتفاقات المالية ـ التى لاتستخدم كثيرا ـ وأن نتصف بالمرونة تماما فى تطبيقها . وفيما يلى بعض البدائل :

الأسهم العادية :

إن الأسهم العادية باعتبارها الوحدة الأساسية للملكية فى الشركات لديها ميزة البساطة ، ولنفس السبب ، فإن بيع الأسهم العادية يتطلب قدرا كبيرا من الإغراء كأصل استثمارى وتقدما فى الأسواق المالية ، مع سيكولوجية مواتية للمستثمر ، وهناك عدة بدائل :

- التصويت المقيد : يمكن تقسيم الأسهم العادية إلى طبقات مختلفة تقدم حقوق تصويت مختلفة .
- التصويت المشروط : وصورة ذلك تقليل حقوق التصويت فى الظروف العادية ، مع كفالة حق التصويت الكامل فى مواقف معينة ، مثل حالات عروض شراء الشركة أو وقوع خسائر متتابعة فى التشغيل .
- قيود على الأرباح الموزعة : لتعويض تقليل حقوق التصويت فإنه يمكن منح الأسهم المعرضة

لهذه القيود أولوية فى توزيع أرباح نقدية .

الأسهم الممتازة :

وتعرف هذه بصفة عامة بأنها شكل لأسهم تحصل على أرباح وليس لها حق التصويت . وقد اقترح مثلا انه فى حالة نقل ملكية عامة للقطاع الخاص كوسيلة لخفض دين أجنبى . فإن عرض اسهم ممتازة يكون حلا محتملا ، غير أنه يمكن أيضا بحث متغيرات أخرى :

- التحويل إلى اسهم عادية : وهو مايمكن عرضه على أن ينفذ بعد مرور وقت معين ، أو تحقق شروط معينة .
- عائد متغير : يمكن أن يكون العائد متغيرا وفقا لمستويات أسعار الفائدة المحلية أو الأرباح .
- خيارات الاسترداد : يمكن أن تكون الأسهم قابلة للاسترداد بقيمة محددة مسبقا باختيار مصدرها .
- خيارات السحب : من الممكن بيع الأسهم ثانية إلى من أصدرها بقيمة محددة مسبقا باختيار من المستثمر .
- التصويت : يمكن منح الأسهم الممتازة حقوق تصويت مشروطة ، مثلا ، إذا لم تدفع أرباح الأسهم خلال فترة محددة من الزمن .

السندات والأذون القابلة للتحويل :

فى حين تعتبر السندات والأذون من صكوك الديون ، فإن ميزات إمكان التحويل إلى أسهم تجعلها شكلا من أشكال رأس المال ، وهى بذلك قد تكون أكثر جاذبية للمستثمرين ، لما لها من الأولوية فى السداد وفى تاريخ الاستحقاق قبل التحويل ، وهناك فائدة من وجهة نظر مصدرها أيضا لأنه يمكن تقييمها بقيمة أعلى من قيمة الأسهم العادية لأن سعر التحويل يتقرر بصفة عامة أعلى بنسبة بين ١٠ ، ٢٠٪ فوق القيمة الحالية ، كما ان مثل هذه الأوراق المالية تقدم أيضا امكانيات إدخال عناصر مبتدعة :

- شروط التحويل : فهى قد تحول إلى أى شكل من أشكال الأسهم بقيمة مختلفة طبقا لمواعيد محددة لممارسة هذا الخيار .
- خيارات الاسترداد : قد تكون السندات قابلة للاسترداد من مصدرها بالقيمة الاسمية أو أية قيمة أخرى .
- ميزات حق السحب : قد تصدر السندات بموعد استحقاق طويل الأجل مع إمكان تقصيره بواسطة المستثمر .

- خيار إطالة الأجل : قد تصدر السندات بموعد استحقاق قصير الأجل ويمكن أطالته باختيار حامل السندات .
- فائدة متغيرة : من الممكن جعل مدفوعات الفوائد متغيرة وفقا لأسعار الفائدة المحلية .
- سندات أو أذون الدخل : قد تدفع فائدة هذه الأوراق المالية وفقا لأرباح المشروع .

المشروع المشترك :

قد لاتكون كل عمليات نقل الملكية العامة متعلقة بشركة ، فالبعض قد يكون بطبعيته مشروعا يشترك فيه مستثمرون خارجيون نشطون من المحليين أو الأجانب . ومن الأمثلة على ذلك إستغلال ملكية مناجم أو انشاء مرفق للتصنيع ... ومرة أخرى توجد بدائل عديدة :

- مشروع مشترك تقليدى : وهو مشروع يشترك فيه طرف حكومى وطرف آخر واحد فى النفقات والملكية بنسبة يتفق عليها .
- مشروعات مشتركة للدخل المكتسب :

إذا كان مفهوم الدخل المكتسب ـ الشائع فى صناعة استغلال الموارد الطبيعية موجودا ضمن المشروع المشترك ، فإن النتيجة هى أن الأصول الأساسية ، وحقوق استخدامها تقدمها الحكومة ، على أن يقدم المستثمر رأس مال الانشاء والخبرة . وتكون الملكية النهائية وفقا للاتفاق بينهما .

- عقود الأداء : يمكن أن تتقرر نسبة الملكية وفقا لبعض معايير الأداء . وفى حالات التعدين فإن ذلك يمكن أن يتمثل فى بلوغ أهداف الإنتاج ، فى حين أنه فى التطبيقات الصناعية يمكن أن يرتبط معيار الأداء بالنجاح فى تحقيق تكاليف معينة من الميزانية ، وجدول زمنى معين .
- الدفع عينا : وفى بعض الأحوال قد لا تقدم الحكومة مدفوعات نقدية عن نصيبها فى التكاليف ، ولكنها تسهم بنسبة الإنتاج المبدئى بقيمة محددة بالاتفاق طوال فترة محددة من الزمان .

بيع الأصول :

قد يتضمن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص أصولا ليست فى صورة شركة ولا مشروع . ومثال ذلك العقارات ، مخزون من معادن ، أو مصنع غير مستعمل . ومن المهم ان نلاحظ ان الولايات المتحدة قامت بنقل ملكية عامة للقطاع الخاص عندما بدأت تبيع سلعا من مخزونها الاستراتيجى منذ بضع سنوات . وربما كان بيع الأصول هو أسهل طريقة تستخدم فى أية ظروف معينة ، من نواحى عديدة .

- البيع : وهو يمكن ان يتخذ اشكالا عديدة ، أبسطها هو البيع فورا ونقدا بسعر يتفق عليه . كذلك يمكن ان يكون البيع مشروعا بالتطوير أو التحسينات ، ويكون معززا بالتمويل ، والمعونات وعقود البيع وما إلى ذلك .
- التأجير : وهنا أيضا هناك خيارات متعددة ، تشمل التأجير المباشر لأجل طويل ، أو التأجير بقصد البيع أو تأجيرا مشروطا .
- المبادلة : قد تتم مبادلة أصول بأخرى ، وعندما تكون القيم متساوية فإن ذلك لايشكل نقلا للملكية العامة إلى الخاصة فعلا ، أما عندما تستبدل الحكومة أصولا بأخرى ، بالأضافة إلى مبالغ مالية : فإن ذلك يكون متفقا مع تعريف نقل الملكية .
- المنح : قد تعطى الأصول أو تمنح لطرف آخر ، توقعا لتعويضها مستقبلا عن طريق الضرائب ، أو رغبة فى توفير وظائف ، أو مقابل الحصول على نصيب فى الأرباح لفترة محددة من الزمن .

المبيعات لطرف ثان :

قد تعرض مجموعة من المديرين أو الموظفين فى منشأة ما شراء هذا المشروع أو أصوله ، أو قد تقترح جماعة محلية ما شراءها ، فكثيراً ماتقوم بعض الحكومات بامتلاك مشروعات بحجة انقاذها خلال فترات صعوبات اقتصادية . فاذا تحسنت الظروف ، واستعاد العمل نشاطه ، فقد يكون نقل الملكية للقطاع الخاص خطوة طبيعية . وهناك بدائل عديدة .

- برنامج حكومى : ان انشاء برنامج ترعاه الحكومة مع منحه مزايا ضريبية ، قد يشجع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص عن طيب خاطر . ومن الممكن انشاء مثل هذه البرامج بسهولة ، باستخدام اللوائح الحكومية الموجودة فعلا والمتعلقة بذلك .
- شراء مدعم : فى حالات معينة قد ترغب مجموعة « طرف ثان » أى من المديرين أو العاملين بالمشروع ذاته شراء أصول مملوكة للحكومة مع دعم منها . وقد يأخذ الدعم شكل اعفاءات من الضرائب ، أو ترتيبات مالية مشجعة ، أو عقود طويلة الأجل لشراء المنتجات .
- المشاركة فى الأرباح : قد توافق الحكومة صاحبة الملكية على تمويل عملية شراء مشروع ما بتخصيص حصة من أرباح المشروع لصندوق شراء الأسهم . وهذه الصورة مشابهة لصورة البرنامج الحكومى الموضحة أعلاه ولكن التكاليف الوحيدة التى تتحملها الحكومة فى هذه الحالة تقتصر على نسبة مئوية من صافى أرباح المشروع بدون أية معوقات أخرى أو اسهام الموظفين .

من الواضح وجود العديد من وسائل التسويق المتاحة عند بحث مسألة تحويل الملكية العامة إلى الخاصة . ولكن التحدى هو إيجاد أكثر الوسائل مناسبة بمراعاة الظروف والدوافع الكامنة وراء تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص .

ومعرفة أهداف البائع وطبيعة الأصول التى ستباع سوف يوجه القرارات إلى اختيارات معينة . فإذا كان المطلوب مثلا الحصول على رأس مال ، فإنه يتم استبعاد خيارات معينة . وإذا كانت الأصول فى شكل شركة ، فقد يشير ذلك إلى أوراق مالية معينة . والأسهم العادية كما سبق أن ذكرنا لها ميزة البساطة ولكن إذا كان من الصعب البيع لمشترين محتملين بقيمة مرضية ، فقد يكون من الضرورى استخدام شكل من الأوراق المالية القابلة للتحويل لتقديم حد أدنى من العائد السنوى للفائدة للمستثمرين . وتعدد المتغيرات الممكنة يجعل التوصل إلى قائمة مراجعة بسيطة شاملة أمرا مستحيلا ، ولكن دراسة المسائل بعناية سيجعل من الممكن تجنب مشكلات عديدة ، ومعرفة العقبات منذ البداية ، مما يؤدى إلى توفير كبير فى الوقت والموارد المالية .

رئيس شركة فورجيس وكاستيللو
للاستشارات المالية والإدارية

تسويق مشروعات مجردة مملوكة للدولة فى الدول النامية

هناك ثلاثة دروس يمكن تعلمها من تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى الاقتصاديات المتقدمة مثل بريطانيا ، وأسبانيا ، وكثير من دول أمريكا اللاتينية ، أولها : إن تحويل الملكية العامة إلى الخاصة مثل الزواج إلى حد ما ، فأنت لا يجب أن «تفرز» لكى تتخذ قرارًا بشأنه . وبمجرد اتخاذ القرار بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، فالأمر المهم هو أن تمضى فيه قدمًا ، وثانيها : إنه من المهم للغاية أن تكون لديك صورة واضحة لخطوط الهيمنة على إصدار الأوامر . فقد كانت شركتى تعمل كمستشار فى دولة لم يكن فيها أحد من هؤلاء ، فكان علينا أن نقدم تقاريرنا إلى ثلاثة وزراء مختلفين ولجان عديدة ، وهو ما جعل العملية صعبة القياد . ثم فشلت أخيرًا بطبيعة الحال . والدرس الثالث الهام : هو ضرورة بذل جهد كبير نحو التعليم وبصفة خاصة الرأى السياسى ، لا للساسة فحسب . بل ولنقابات العمال وأعضاء البرلمان ومن إليهم أيضًا ..

وسوف أقسم أفكارى بشأن تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص إلى أربعة مجالات أساسية هى : خطوات العملية ، التقييم ، التسويق ، ثم البيع ذاته .

خطـوات العمليـة :

من الواضح فيما يتعلق بالعملية أننا ينبغى أن نبدأ بدراسة الجدوى ، فهناك مشروعات معينة لا يتسنى بيعها أو إعادتها للقطاع الخاص ، أو تحويلها إليه لسبب بسيط ، هو انه ليس لها أصول تساوى شيئًا ، حيث تتجاوز ديونها أصولها بكثير ، وسوف يكلف بيعها القطاع العام أكثر مما يكلفه اغلاقها ، ومن ثم فإننا سوف نفترض أننا نتحدث عن بيع يمكن تحقيقه ، وبالاضافة إلى ذلك فإننا سنفترض أن البيع إما أن يكون لفرد أو مجموعة ، حيث إن اصدار الأسهم والسندات لا تكون أمرًا عمليًا إلا فى الدول الأكبر والأكثر تقدمًا .

والسؤال الثانى هو : كيف يجب أن يكون تكوين المشروع بحيث يمكن بيعه ، وهناك عدد من

النقاط الهامة التى ينبغى ألا تغيب عن البال ، أحدها سؤال عمن سوف يتحمل التزامات الديون ؛ إن مشروعات عديدة مطروحة لتحويلها للقطاع الخاص تعانى من حسابات ختامية غير مشجعة إلى حد كبير ، تصل فيها نسبة الدين/الأسهم العادية فى بعض الحالات إلى ٤٠ أو ٥٠ إلى واحد . وبطبيعة الحال لا يتسنى اتباع هذه الطريقة معها ، وينبغى أن يتحمل البعض الدين . وتزداد المسألة صعوبة إذا تبين للسلطات أنه من الأفضل بيعها والاضطلاع ببعض الدين عن الاحتفاظ بها فى القطاع العام والاستمرار فى تحمل الخسائر ، غير أن ذلك لن يتضح على الفور ، ويتوقف الأمر بصورة حاسمة على هيكل الدين المدعى به .

وثمة عامل آخر هام ، هو ديون الضرائب والضمان الاجتماعى التى لم تسدد فى مشروعات عديدة ، وأيضًا مسئولية المعاشات التى لم يتم تمويلها ، وفى كثير جدًا من الأحوال يجد المرء بعد فحص حسابات الشركات أنها متأخرة عن السداد فى مساهمات مختلفة للدولة . والمفترض عادة أن الديون المستحقة للدولة ينبغى أن يتحملها المشترى ولا يعفى منها ، أو أن يتم شكل من السداد التدريجى ، فى حين أن الديون التجارية صالحة للتحويل أو للتداول ، غير أن الأمر يتوقف كثيرًا على حالة الشركة المعنية .

وهناك نقطة أخرى هامة ، وهى أن شركة ما قد تكون لها أصول أخفيت ، فإذا نظرت إلى الحسابات ستجد أن كل شىء قللت قيمته بحيث لا تعرف قيمتها التجارية . وفى إحدى الحالات كانت إحدى الشركات فى كولومبيا تظهر حساباتها بشكل سلبى إلى حد كبير ، ولكن أصولها الرئيسية وهى قطعة أرض جميلة فى وسط كولومبيا لم تظهر فى دفاترها بقيمتها فى السوق . وكانت الشركة ذاتها تصنع أجهزة منزلية لا تساوى شيئًا ، ولكن الأرض بطبيعة الحال كانت تساوى مبلغًا ضخمًا . وتشمل الأصول الأخرى المخفاة ، العلامات التجارية ، وبراءات الاختراع ، وحقوق الملكية التى لم تستغل بها وما إلى ذلك !.

والنقطة الأخيرة الهامة فى إعادة التكوين هى تقرير ما إذا كان ينبغى تفتيت الشركة . وفى بعض الأحيان تساوى الأجزاء أكثر مما يساويه الكل بكثير ، فشركة للملاحة مثلاً قد لا تساوى إلا القليل جدًا ، فى حين أن محطاتها النهائية قد تساوى الكثير . ولابد أن يجرى المرء تحليلاً دقيقًا للغاية لشئون الشركة المالية لمعرفة ما أخفى ، وماذا يساوى ، وما هى ديونها ؟.

وبمجرد اتمام ذلك . ووضع استراتيجية للسوق ، ينبغى بحث احتمالات بدائل مختلفة ، وهنا تواجه دول نامية عديدة مشكلة كبرى هى : قيود الأسعار . فالسوق المقيدة الأسعار سوف تميل إلى خفض قيمة المشروع ، لأن المشترى المرجو ستباع له مجموعة من الصعوبات فى سبيل تصحيح أسعاره .

وعلى نتيجة هذه الاحتمالات ، وما إذا كان فى إمكان المكلفين بالبيع اقناع الحكومة بتغيير

سياساتها ، قد يتسنى إعداد نشرة البيع . ونشرة البيع كما يوحى اسمها ، ترمى إلى بيع هذه الأصول أو الشركة ، ويجب اعدادها على هذا الأساس ، وان يمكن قراءتها بسهولة ، وكذلك الحصول عليها ، وأن تكون مصورة . ولا تحوى نشرات البيع الكثير من المعلومات ، كما أن الحسابات لا ترجع إلى أكثر من عام أو عامين ، وهى لا تعد باستخدام أساليب الحسابات الدولية الموحدة ، كما أن الاحتمالات لا تذهب بعيدًا فى المستقبل ، وهى لا تقدم أية فكرة عن الحالة المادية للمرفق ونشرة البيع الجيدة يجب أن تتجنب هذه المآزق الخفية ، كما ينبغى إعدادها بعناية .

التقيـــيم :

وفيما يتعلق بموضوع التقييم ، فليس هناك بديل عن ذكر السعر الواقعى ، وهو ما تدفعه السوق . ومن الواضح أن تكاليف الاصول تعد وسيلة للتقييم ، وإن لم تكن فى العادة شديدة الصلة بالموضوع ، ولكنها مناسبة للرأى السياسى ، حيث يقول الناس ؛ «لو كان علينا أن نبنى هذا الشىء مرة أخرى ، فإنه سيكلفنا الكثير جدًا» وبطبيعة الحال سيكون الرد هو أنه إذا كان عليهم بناؤه مرة أخرى فإنهم على الأرجح لن يفعلوا ذلك ، ومن ثم فليس عليهم أن يبيعوه أيضاً !

والقيم الدفترية اجراء آخر هام ، ولاسيما فى الدول التى يميل فيها مراقب الحسابات العامة ، أو مكتب المحاسبة العام إلى مراعاة هذه الأشياء . ففى بيرو مثلاً يتمتع المراقب العام للحسابات بسلطات واسعة ـ أو هذا ما يعتقده هو على الأقل ـ وهو ينظر دائـمًا إلى القيم الدفترية ، ومع ذلك فإنها يمكن أن تكون لا علاقة لها بالموضوع وعلى سبيل المثال فإن شركة لخطوط أنابيب الغاز قد تحسب قيمتها على أساس ٢٥ دولارًا للبرميل فى حين أن السعر الفعلى هو ١٥ دولارًا . وأفضل طريقة لتقييم شركة ما هو حساب أرباحها الحالية والمستقبلة ، وتلك التى ستتحقق تحت إدارة المشترى ، فإذا كانت شركة خطوط أنابيب الغاز مثلاً تسعى للاندماج مع شركة للبترول ، وقد لا تكون لديها فى ذلك الحين قيمة كبيرة من ناحية قدرتها على الربح ، ولكنها إذا اندمجت مع شركة لها حقول للغاز وليست لها منافذ له ، فإن قيمة شركة خطوط الأنابيب ستزداد إلى حد كبير. وينبغى حساب الايرادات الكلية التى قد تمثلها هذه الشركة بالنسبة للمشترى ، حيث ان ذلك سوف يعطى فكرة دقيقة بوضوح عن نوع المشترى الذى يجب أن يتجه إليه البيع .

ويجب النظر إلى المكاسب من حيث عدد «الأضعاف» التى ستزيد إليها أو التدفق النقدى وفقاً لما يهم كل من البائع والمشترى . وعندما تكون الأسعار الأسمية للفائدة عند مستويات مرتفعة للغاية فى بعض الدول ، فى حين أن الأسعار الحقيقية للفائدة فى حدود ٣٠٪ فإن أى شىء يقدر بأكثر من ثلاثة أمثال الأرباح أو ثلاثة أمثال التدفق النقدى يكون غير واقعى بوضوح . وإذا كان يمكنك أن تكسب بين ١٧ و ١٨٪ من سندات تافهة فى الولايات المتحدة ، أو من ١١ إلى ١٢٪ من

سندات على الخزانة الأمريكية ، فإنك تعرف أن أى مشترٍ محتمل يمكنه استثمار أمواله بوسائل آمنة للغاية بأرباح تبلغ ٦ أو ٧ مرات . وأى تقييم يميل إلى الانطلاق أعلى من ذلك إنما يحاول بيع أصل فى المستقبل ، ولكنه لا يبيع الواقع فى الحقيقة .

وفى النهاية ، فإن المقارنات يجب أن تجرى بين معاملات متماثلة ، ومن السهل عمل ذلك فى الولايات المتحدة التى لديها سوق كبيرة جدًا حقًا ، ولكن الأمر ليس بهذه السهولة فى أية دولة نامية ، حيث لم تحدث مثل هذه المبيعات ، والأسواق صغيرة . ومن ناحية أخرى ، فإنه عند بيع شركة للمياه الغازية ، فإن المرء يعرف أن هناك سعرًا معينًا للصندوق فى السوق الدولية . وإذا بيعت شركة للتعدين ، فهناك نسب معينة معروفة جيدًا . وكل هذه المقارنات سوف تقدم مجالاً ما . فنحن مثلاً نعمل على بيع شركة فى البرازيل تتراوح قيمتها بين ٥٠ مليون دولار . بسعر خصم مرتفع جدًا ــ إلى ٢٠٠ مليون دولار ، وهو ما يمثل صورة وردية إلى حد ما للمستقبل ، وبسعر خصم منخفض تمامًا . وممارسة التقييم تعطى مجرد بعض المتغيرات ، أما التقييم الدقيق فهو صعب تمامًا .

التســويق :

إن الخطوة التالية هى تقرير ما إذا كان ينبغى البحث عن عملاء كثيرين محتملين أم قلائل فقط . فإذا كانت المؤسسة أو الكيان الاقتصادى كبير الحجم ، فإن العملاء الكثيرين المحتملين أفضل . وفى حالة مشروع أسبانى لانتاج الشيرى قمنا ببيعه مؤخرًا ، كان هناك ١٤٨ عميلاً محتملاً ، ثم انتهينا مع خمسة أو ستة كانوا جادين ــ وإن كان على المرء أن يقلب كل حجر كما يقولون ــ فإذا شعر المشترى أنه فى وضع احتكارى فإنه سوف يستغل ذلك تمامًا ويقدم عرضًا منخفضًا ، ولذا ينبغى تنشيط المنافسة ، وكلما زاد عدد الذين نتحدث معهم كان ذلك أفضل ، طالما اتبعت مبادئ الاستثمار المصرفى الدقيق ومن بينها السرية . وبالمثل فإنه سوف يبدو أن البيع من أجل شدة الحاجة إلى المال ، وأن البحث يجرى عن أى شخص وشقيقه . وأى طرف يكون مهتمًا إلى حد معقول يجب أن يوقع اتفاقًا سريًا موحدا إلى حد ما . وفى هذه البلاد وأيضًا فى أوروبا تنجح هذه الطريقة ، فى حين انها تنجح بصورة جزئية فقط فى الدولة النامية ، لأن بها أسواقا صغيرةً ، والكل يعرف ما يفعله الجميع فى النهاية ، ومع ذلك ، فإنه يعطى الحكومة والبائع بعض الحماية على الأقل بحصوله على مثل هذا الاتفاق .

وهناك جانب آخر للتسويق وهو هل ينبغى إقامة مزاد . ومن الممكن أن تكون هذه الطريقة خطيرة لأنها تميل إلى تجميد السعر عند أى شيء عوض فى أى مظروف . وينبغى أن تكون لديك المرونة القانونية لاقامة مزاد يعقبه تفاوض . فإذا كان مجرد مزاد بسيط ، فسوف تجد أن السعر الذى تحصل عليه أقل كثيرًا مما يمكنك الحصول عليه من مفاوضة متزايد ضد الآخر . ومن المهم إلى

أقصى حد أن تتمكن من المضى بالعملية خطوة أخرى وتحويلها إلى مساومة إذا كانت الممتلكات أو الأعمال جذابة إلى حد كاف . غير أن المشترين لا يحبون ذلك فى عدد من الدول النامية لأنهم يشعرون أن هناك تلاعبًا بهم بواسطة مستثمر مغامر من بنوك نيويورك ، وهم قد اعتادوا على شركات البيع والشراء فى ملاعب ، كما انهم لا يحبون أن يزايد البعض لرفع السعر ، ولكن هذا هو نوع العمل الذى لدينا أساسًا لأننا فى النهاية نعمل لصالح عميلنا ، وفى حالة إعادة الملكية الخاصة يكون هذا العميل هو الحكومة ، ومن ثم فالمهم فى النهاية هو عدم إقامة مزادات نهائية تنتهى بعطاءات مغلقة فى يوم معين ، لأنها لن تسفر عن قيمة مرتفعة .

وقد يتناقص المشترون المحتملون الذين حددت هويتهم إلى واحد أو اثنين فقط ، وعند بيع متاجر البيع بالتجزئة التى كانت مملوكة لحكومة أسبانيا اتصلنا بثمانية وأربعين من الأطراف المعنية بالأمر ، وتلقينا من ثلاثين منهم ما يعرب عن اهتمامهم وانتهينا بالتفاوض مع اثنين فقط ، وقروض الضرائب مهمة للغاية فى هذه المفاوضات . وقد تكون صالحة للتحويل ـ وهى كذلك فى أغلب الدول ـ وقد تساوى أموالاً كثيرة . فإذا كان سعر الضريبة ٥٠٪ فإن ذلك يمكن أن يضاعف السعر لكل دولار يمكن الحصول عليه من فرض الضرائب .

وحقوق تحويل النقد عن رأس المال هامة أيضًا . ففى البرازيل مثلاً هناك عدد من الشركات متعددة الجنسيات لديها ودائع ضخمة بالكروزارو لاتستطيع سحبها لأنها استخدمت حقوقها فى تحويل النقد . وتبحث مثل هذه الشركات دائمًا عن آخرين لهم حقوق تحويل نقد ، وقد تساوى الشركة المباعة القليل جدًا فى الدفاتر ، ولكن قد يكون لها الحق فى تحويل ٥٠ مليون دولار ، ووجود فرصة للحصول على عملات أجنبية فى دولة مثقلة بالديون يجعل هذا الحق يساوى الكثير من الأموال .

البيــع :

من المهم عند تقييم العروض أن يعرض المشترون فعلاً مبلغًا كبيرًا من النقد ، فإذا لم يضعوا مثل هذا النقد ، فإنه يجب أن تكون لديهم ضمانة مصرفية من الدرجة الأولى وراء ما سيدفعونه ، كما ينبغى أيضًا أن يكون تحملهم للدين ضمانات معينة ترتبط به ، وبالمثل فإنه هناك خطر وجود مغامرين فى صورة مشترين ، فهم يشترون الشركة وبعد ستة شهور يعودون إلى وزارة الخزانة قائلين : «لقد أفلست الشركة . إنها لم تكن كما ظننت ، وسأعيدها لكم ! » .

والجزء الحاسم هو التفاوض مع المشترى حول العرض المقدم ، إذ أنه عند هذه النقطة فى أغلب الأحوال يحاول السياسيون التأثير على البيع بطريقة أو أخرى إذا لم تكن هناك خطوط واضحة عن أصحاب الأمر . وتتكون اللجان التى يرجع إليها من أشخاص فنيين على جانب أو

آخر من الذين لهم صلات ببعض المشترين أو الساسة ، وتصبح المفاوضات معقدة ولا أسرار هناك ، فالكل يقوم بتسريبها إلى الشارع ، ولهذا ينبغى أن تكون المفاوضات قصيرة للغاية ، فقد شاهدنا عمليات بيع طالت بسبب منازعات بين الوزارات ، أو بائعين يحاولون استخدام النفوذ ، وبعد ثلاثة شهور يصبح من الواضح أن البيع لن يتم ، أو أن البيع يجب اتمامه بسرعة تامة والتركيز على المشترى والتأكد من قدرته على التسليم ، وفى الوقت ذاته تستخدم الحكومة لمساعدته على شراء الشركة ، وقد يحصل المشترى على نوع من التمويل .

إننى أعتقد أن بعض برامج الوكالات الدولية متعددة للغاية ، ولديها دراسات كثيرة جدًا دون أن يكون لديها واقع عملى بصورة كافية ، وعليك فى النهاية أن تبيع ، إذا لا يمكنك أن تظل تدرس إلى الأبد ، ولهذا ينبغى أن تظل الأمور بسيطة وواقعية.

وفى بعض الأحيان تكون هناك أشكال معقدة إلى حد ما للبيع فى خطوتين أو ثلاث مما يعقد العملية ، وينبغى بقاء الأمور بسيطة وواقعية ، وأن تكون حاسمة بوجود شخص ما فى الحكومة على استعداد للصمود ومساندة الجهد ، وإلا فإن عملية نقل الملكية العامة للقطاع الخاص لن تتم .

روزندوج . كاستيللو

مدير مؤسسة فورجيس ـ استيللو
للاستشارات المالية والإدارية

تمويل تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص

تتطلب عملية نقل الملكية العامة للقطاع الخاص عادة مرحلتين للتمويل : الأولى للمساعدة على تحويل الملكية العامة والتأكد بعد ذلك من التشغيل المستمر للشركة الجديدة ، وبعد التمويل تنتقل الشركة من فئة مخاطر السلطة إلى المخاطر التجارية ، ويجب تقديم امدادات مالية لتحويل المشروع إلى الملكية الخاصة .

وهناك عدة عوامل داخلية وخارجية تؤثر على طريقة تحويل الملكية العامة إلى الخاصة ، وبالتالى متطلباتها المالية ، وتعد نوعية وحجم العمل الكلى من العوامل الرئيسية ، كما أن إمكانية وجود وتنظيم أسواق رءوس الأموال فى الدولة ، وأنظمة البنوك تؤثر أيضا على التمويل ، وكذلك يعد إمكان الحصول على رءوس أموال محلية خاصة أمرا هاما ، يتوقف على عادات استثمارات الأسهم العادية ومخاطر الرأسماليين المحليين .

وبعد تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص فقد يحتاج المشروع إلى مزيج من رءوس أموال طويلة الأجل وقصيرة الأجل لعمليات التحديث وشراء المعدات والتكنولوجيا . وتكون هناك حاجة إلى خطوط دوّارة من الائتمان لتمويل العمليات اليومية للمشروع ، كما ستكون هناك حاجة إلى تمويل انتقالى لتخفيف أثر فقد الأموال الحكومية مثل مبالغ الدعم ومساهمات رأس المال ، والقروض المضمونة ، وخطوط الاقراض التى تمول المشروعات المملوكة للدولة غالبا وخاصة فى دول العالم الثالث . وربما تكون المشروعات المملوكة للدولة قد حصلت أيضا على قروض دولية من بعض الهيئات مثل البنك الدولى ، أو بنك التنمية للدول الأمريكية وبنك التنمية الأسيوى ، بضمانات حكومية ، وهى التى لا يمكن عادة الحصول عليها بعد نقل المشروع إلى القطاع الخاص .

ولنبحث ببعض التفصيل كيف يتسنى تمويل عمليات تحويل المشروعات من الحكومة إلى القطاع الخاص ، وتتضمن العوامل البيئية التى تؤثر على كيفية تمويل مثل هذا التحويل :

● تقبل الأفكار السياسية الجديدة فى الدولة للسماح بالتدفق الحر لرءوس الأموال الداخلية والخارجية ،
● العلاقة بين أسواق رءوس الأموال فى الدولة وبين أسواق بقية دول العالم ، على سبيل المثال ما إذا كانت أسهم شركات الدولة التى تنقل الملكية العامة للقطاع الخاص مسجلة فعلا فى بورصات طوكيو ، نيويورك ، وفرنكفورت ،
● هل توجد سوق للأوراق المالية منظمة وقابلة للنمو داخل الدولة ؛
● هل هناك رءوس أموال خاصة كافية داخل الدولة لشراء أسهم المشروع ، و :
● هل هناك ثقة ائتمان دولية فى الدولة تتيح الوصول إلى أسواق متوسطة وطويلة الأجل حتى يتسنى تمويل نقل الملكية العامة للقطاع الخاص من خلالها ، مثل الضمانات المصرفية للإستثمار ، وإصدارات السندات الأوربية ، والضمانات التى يساندها البنك الدولى ، وقروض الدولارات الأوربية متوسطة الأجل ، والتمويل من مؤسسات أخرى متعددة الجنسيات للتنمية .

وبالنسبة للدول التى توجد بها أسواق متقدمة لرءوس الأموال قابلة للنمو ، حيث يتم توزيع وتبادل الأسهم بصورة منتظمة من خلال نظام جيد ، فإن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص يمكن تحقيقه ببيع أسهم الشركة عن طريق البورصة . ويجب أن يكون المشروع جذابا حتى يتنافس عليه المستثمرون . وقد استخدمت الحكومة البريطانية البورصة لبيع الأسهم فى حالات شركة تلكوم البريطانية وشركة الغاز البريطانية ، وفيما بعد شركة الخطوط الجوية البريطانية . ويعتبر برنامج حكومة المحافظين البريطانية نموذجيا ، حيث استخدمت الأسواق الرأسمالية الحرة فى بريطانيا والولايات المتحدة لفائدة دافعى الضرائب البريطانيين والمستثمرين والشركات .

وعند بيع شركة الغاز البريطانية ، تم الاحتفاظ ببعض إصدارات الأسهم لمستثمرين أفراد ، وبيع الباقى من خلال مؤسسات مالية . ووجود أسواق راسخة حسنة التمويل فى بريطانيا والولايات المتحدة ، جعل تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص أمرا ممكنا من خلال إجراءات قائمة ، وكانت هذه هى الحالة التى تمت فى فرنسا ، حيث بدأ جاك شيراك رئيس الوزراء عمليات نقل الملكيات العامة للخاصة بمجرد فوزه فى الانتخابات البرلمانية فى ١٩٨٦ ، وقد نقلت ملكية الشركات الفرنسية الكبرى المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص ابتداء من المؤسسات المالية فى باريس عن طريق البورصة .

ولاستخدام أسواق رءوس الأموال الموجودة ميزة كبرى لتمويل نقل الملكية العامة للقطاع الخاص عن طريق الأجهزة القائمة ، فضلا عن إنها تضع أسهم المشروعات فى أيدى الجمهور قدر الإمكان ، وتضمن بذلك قدرا من التأييد الشعبى للشركة . وفى حالات شركات الخطوط الجوية

البريطانية ، والغاز وتلكوم البريطانيتين ، أصبح آلاف من المواطنين البريطانيين ملاكا لشركات بريطانية بالغة الأهمية ، رغم انهم لم يسبق أن كانوا مستثمرين أو كانت لهم أية صلة بالصناعات فى تلك الدولة . أما بالنسبة للحكومة فإن من الفوائد الاقتصادية لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص عن طريق البورصة ، إن المزايدة تستطيع رفع السعر إلى أعلى ، وتوفير رأس مال أضافى للمشروع

وقد يتطلب الأمر بعض التمويل والمساعدة الحكومية لاعداد شركة ما للبيع إذا لم يكن المشروع مربحا فى الوقت الراهن . وقد يتسنى تحقيق ذلك ببعض الإجراءات مثل بيع الأصول الزائدة ، وتقليل حجم المشروع أو ادخال أموال حكومية فيه لتحسين قاعدة رأسمال الشركة ، واستخدام إدارة من القطاع الخاص لتحسين كفاءة التشغيل ، وإيجاد فلسفة القوة الدافعة للسوق . وكانت شركة الغاز البريطانية استثمارا جذابا فلم تفعل الحكومة الكثير لاعدادها للبيع ، أما شركتا جاجوار والخطوط الجوية البريطانية ، فقد احتاجتا إلى اعادة تنظيم لتحسين أرباحها .

وفى الدول التى لا تفرض حكوماتها قيودا على جنسية حاملى الأسهم ، يكون بيع أسهم الشركة التى ألغى تأميمها أكثر سهولة ، حيث يكون فى استطاعة المزيد من المشترين المزايدة على الملكية ، وكلما زاد استعداد الحكومة للسماح بتدفق أكبر قدر من رءوس الأموال إلى المشروع ، بغض النظر عن جنسية أو تنظيم الاستثمار ، كان طرح الشركة للبيع بنجاح أكثر سهولة . ففى حالة الشركات البريطانية المملوكة للدولة مثلا لم تطرح الأسهم فى بورصة لندن فقط ، بل وفى الأسواق الأوروبية والأمريكية أيضا ..

ولدى البرازيل والأرجنتين بعض القدرة على وضع أسهم مشروعات حكومية فى أيدى مستثمرين محليين ، ولكن لديهما سياسات تقيد الاستثمار الأجنبى فى شركات ذات إمكانيات جذابة ، ومثل هذه السياسات لا تجعل نقل الملكية العامة للقطاع الخاص أكثر صعوبة فحسب ، بل إنه يحرم الدولة أيضا من رءوس الأموال والتكنولوجيا والمواهب الإدارية التى هى فى حاجة إليها .

وتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص عن طريق البورصات الموجودة محدود فى بعض الدول الأقل تقدما بسبب عدم وجود عادة الاستثمار الشعبى فى الأسهم العادية ونقص رءوس الأموال المستثمرة بسبب التضخم المرتفع مع مايؤدى إليه من أثر سلبى على تراكم المدخرات المحلية . وتحويل الملكية العامة للشركات المملوكة للدولة عن طريق التوزيع العام للأسهم ليس سهلا ولا فعالا فى هذه الدول مثلما هو الحال فى بريطانيا وفرنسا . ولكنه يجب ألا يستبعد ، إذ أن تشجيعه يشجع المشاركة الشعبية فى امتلاك الأسهم .

وهناك طريقة لتحويل الملكية العامة بدون البورصة ، وهى طريقة المزاد ، أى عملية فتح مزاد علنى ، حيث يجرى أولا تقدير قيمة المشروع بواسطة محاسبين مستقلين ، وإعلان الحد الأدنى لسعر

المزاد بالقيمة المقدرة ، ثم يدعى المستثمرون المهتمون بالأمر لتقديم عطاءات مغلقة . ومن الممكن إجراء المزاد على جزئين ، حيث تستعرض المؤهلات المالية والفنية للمستثمرين المهتمين أولا ، ثم يدعى الذين وصلوا إلى التصفية النهائية، لتقديم عطاء نقدى بالطريقة العادية ، وتستهدف هذه العملية التأكد من الشراء بواسطة المستثمرين القادرين على منح المشروع فرصة مرتفعة من النجاح التجارى . وعيب طريقة البيع بالمزاد ، هو عدم تحقيق هدف إضفاء الطابع الديموقراطى على ملكية الشركة ، لأن الأسهم سوف توضح فى أيدى مستثمرين قلائل فقط .

وثمة طريقة أخرى لتحويل الملكية العامة هى بيع الشركات المملوكة للدولة عن طريق التفاوض مسبقاً مع أطراف مختارة قادرة ماليا . وتبدأ العملية أيضا بقيام محاسبين خارجين بتقدير قيمة العمل ، ثم يدعى المشترون المحتملون لاستعراض مؤهلاتهم وتبحث الحكومة اختيار أفضلهم مؤهلات لامتلاك العمل . وتوضع شروط البيع والشراء فى مفاوضات سرية .

دور الحكومة :

كانت مناقشاتنا حول بيع الشركات المملوكة للدولة حتى الآن قائمة على أساس افتراض أن المستثمرين ـ سواء كانوا فى دولة غنية برءوس الأموال أم فقيرة فيها ـ قادرون على شراء الشركة بمواردهم المالية الخاصة ، بدون مساعدة من الحكومة البائعة لجمع المال ، وهذه هى أنظف طريقة وأقلها إثارة للتضخم المالى لأحداث تغيير فى الملكية ، وهى طريقة هامة بصورة خاصة فى الدول ذات الاقتصاد التضخمى ، غير أن الكثير من عمليات البيع للقطاع الخاص فى الدول النامية فى الواقع سوف تتطلب تمويلا للديون . وهناك طريقة شائعة وهى شراء كل الحصص ، وترهن كل أسهم وأصول الشركة لطرف ثالث مقرض يقدم تمويلا للشراء يساوى ثمن المشروع ، وبعد ذلك يستخدم صافى تدفق النقد الناجم عن المشروع فى سداد أصل القرض وفوائده ، وهذه الطريقة ليست شائعة فى أماكن أخرى مثل الولايات المتحدة ، ومع ذلك فإن فى الإمكان بمساعدة مؤسسات المال والتنمية تعديل هذه الطريقة وفقا للهياكل القانونية والمالية لبعض الدول التى تنقل المكية العامة للقطاع الخاص .

وفى الدول التى توجد بها قوانين للأوراق الائتمانية ، كدول القانون العام مثلا ، يمكن وضع الأسهم فى صندوق ائتمانى ، حيث يقوم مدير الصندوق بإدارة القرض لصالح الطرف المموِّل (الذى يمكن أن يكون مؤسسة مالية أو الحكومة البائعة) والتأكد من وفاء المشترين بالتزاماتهم قبل تحويل الأسهم إلى الملاك الجدد لدى سدادهم القرض كاملا . ومن الممكن تقييد قدرة المشروع الذى نقل للقطاع الخاص على الحصول على تمويل مصرفى تقليدى عندما تكون أسهم وأصول الشركة محتجزة فى الصندوق كتأمين لصاحب القرض . ومن وسائل مساعدة الشركة بطبيعة

الحال أن تضمن الحكومة القرض ، ويجب أن تكون مثل هذه المساعدة محدودة ، وأن تكون الشركة مستعدة لقطع كل روابطها يأس بها السابقين ، حتى يتسنى لها أن تصبح مشروعا خاصا فعلا .

ويمكن لمؤسسات الإقراض الدولية ، وخاصة بنوك التنمية أن تقوم بدور هام إذا كان هناك نقص فى الموارد الخاصة لتمويل عملية الشراء ، وكانت الحكومة غير راغبة أو غير قادرة على تمويل البيع ، وإذا كان للمشترين من أبناء الدولة جزء من رأس المال اللازم ، لا المبلغ كله ، فإن مؤسسة مثل هيئة التمويل الدولية ـ وهى فرع للبنك الدولى ـ تستطيع المشاركة فى مشروعات مشتركة مع مستثمرين محليين ، كما يمكن لشركة التمويل الدولية المشاركة فى تقديم رأس المال مقابل وضع معقول فى أسهم المشروع ، كما يمكنها أيضا أن تقدم تمويلا للدين بمقتضى شروط أفضل مما تستطيعه مؤسسات التسليف الدولية ، وقد يتطلب ذلك وضعا مفضلا فى سداد قروضها . ويمكن لمؤسسات التنمية مثل شركة التمويل الدولية وبنك التنمية للدول الأمريكية أن تقدم لا مجرد رأس المال وتمويل الديون ، بل والخبرة الفنية والإدارية أيضا .

إن الأسواق المالية فى الدول النامية عادة مقصورة على الديون ، بدلا من الأسهم ، وعلى صكوك وسندات الرهونات . وسندات الدين الحكومى استثمارات شائعة . وفى الحالات التى يحتاج فيها نقل الملكية العامة للقطاع الخاص إلى تمويل ، فإن إصدار سندات تضمنها أصول المشروع يعد بديلا جذابا . وقد تحتاج هذه السندات التى تصدرها الشركة المنقولة حديثا للقطاع الخاص إلى أن تحمل شروطا مميزة لتستطيع المنافسة بنجاح فى مثل تلك الأسواق المحدودة لرءوس الأموال ، وقد يكون من هذه الشروط ضمان الحكومة ، وإعفاء الفوائد التى تدفع عن السندات من الضرائب ، أو السماح لمثل هذه الالتزامات بأن تكون احتياطيات رسمية للبنك . ولهذه الطريقة للتمويل مزية إنها تتيح للحكومة الحصول على ثمن البيع المدفوع كاملا ، وأن توفر فرصا للجمهور للاستثمار . ومن المهم أن تمنح نوعية المشروع المصدر للسندات ثقة عامة فى الاستثمار وفى سياسة تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص أيضا .

ورغم أن قروض البنك الدولى تعتبر إحدى وسائل تمويل نقل الملكية العامة للقطاع الخاص ، فإن هذه الطريقة فى الوقت الراهن والمستقبل المنظور تمثل مشكلات بسبب الالتزامات الثقيلة فعلا (وبعضها التخلف فى سداد دين) التى يتحملها الكثير من دول ومشروعات العالم الثالث ، وليس من الواقع الاعتقاد بأن المؤسسات المصرفية الخاصة سوف تزيد من قروضها المثيرة للقلق فعلا لتقديم قروضا غير قانونية لمساعدة عمليات نقل الملكية العامة للقطاع الخاص . وقد اقترح تحويل الشركات المملوكة للحكومة المثقلة بالديون إلى أصحاب القروض كحل لأزمة الديون الدولية ، ولعلها تكون طريقة للتعجيل بنقل الملكيات العامة إلى الخاصة ، وحل أزمة الديون معا .

التمويل المستمر :

بعد تحويل ملكية مشروع ما للقطاع الخاص ، فإن استمرار التمويل يكون هاما للغاية . وفى الحالات التى أشرنا إليها بشأن شركتى الغاز وتليكوم البريطانيتين ، لم يكن هناك ما يثير قلقا كبيراً بشأن رأس المال العامل ، إذ أن هذه الشركات تتمتع فعلاً بخطوط ائتمان وفيرة ، كما أن لها ميزة العمل فى الأسواق المالية بموارد نقدية ومصرفية وفيرة . والعكس صحيح فى العالم الثالث ، حيث تكون الأعمال الحكومية هامشية فى أفضل الأحوال ، والأسواق المالية تفتقر إلى السيولة . وسوف يكون على حكومات الدول الأقل تقدمًا إما أن تقدم تمويلاً تسانده ، أو ضمانات لالتزامات البنوك الخاصة ، ولا سيا الالتزامات الخارجية .

ومن الممكن الوفاء بمتطلبات رأس المال العامل لمشروع ما من خلال الأسواق المالية أو عن طريق أرباح الشركة . وأهم وسائل تمويل العمليات الجارية وأكثرها جاذبية وأقلها تكلفة وتضخماً هى عن طريق تحقيق أرباح ، (هذه هى أضمن طرق تمويل رأس المال العامل ، فالأرباح تكفل التمويل الداخلى ، كما تتيح للمؤسسات المالية المخاطرة بأموال المودعين ، والأرباح تجعل النمو ممكناً لأنه يمكن إعادة استثمارها فى شراء معدات الإنتاج والتكنولوجيا ، بينما كان نقص أرباح الشركات المملوكة للدولة استنزافاً لدافعى الضرائب وجعل الموارد تنحرف بعيداً عن برامج أكثر ملاءمة للقطاع العام ، وهى مجالات تميل حكومات العالم الثالث إلى السيطرة المركزية عليها .

ومسئولية الإدارة تجاه الملاك تجعل المشروع أكثر كفاءة بكثير ، والمورد الخاص أفضل للمجتمع من المؤسسات المملوكة للحكومة التى لا يعتبر مديروها مسئولين إلا أمام السياسيين والبيروقراطيين وبرامجهم . كما أن الحاجة إلى الوفاء بمطالب المستهلكين وتوقعات الربح للعملاء تمكن الشركات التى حولت للقطاع الخاص من تمويل أنفسها من خلال الأرباح وتشجيع المؤسسات المالية الخاصة والعامة أيضًا على تقديم مساعداتها .

خاتمة :

يتطلب تمويل التحويل للقطاع الخاص تخطيطًا ، ولابد من أن توضع العوامل العديدة التى وضحناها هنا فى الحسبان ، فالعملية يجب أن تبدأ باستعدادات مسبقة والاستمرار فيها إلى أن يمول المشروع نفسه ، كما أن هناك عوامل عديدة داخل الشركة وداخل البيئة التى تعمل فيها أيضًا تؤثر على كيفية إدارة العملية . وهناك أمر معروف وهو أن الكيانات الاقتصادية التى تكون مدفوعة بأهداف التفوق وخدمة الجمهور يكون نجاحها أكثر احتمالاً ، كما ثبت أن الشركات الخاصة تتابع أهدافها بكفاءة أكثر ، وتسهم فى اقتصاديات بلادها بدلاً من استنزافها !.

الجـزء الرابـع

تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص
من أجـل التنميـة

١٤ جابرييل روث

المهندس والخبير الاقتصادى للنقل
بالبنك الدولى سابقًا

تحويل ملكيـة الخدمات العامة إلى القطـاع الخاص

يقدم هذا البحث نماذج لحالات تحويل كاملة وجزئية للخدمات العامة إلى القطاع الخاص فى الدول النامية ، ويستخرج بعض النتائج التى يمكن أن تساعد الحكومات ووكالات المساعدات المعنية . والخدمات التى يشملها البحث هى التعليم ، والصحة ، وتوليد الكهرباء ، والاتصالات السلكية واللاسلكية ، ومرافق المياه ، والنقل . وهذه النماذج مأخوذة من كتاب قمت باعداده للبنك الدولى .

التعـليم :

تقليد التعليم الخاص موجود فى كل الحضارات المعروفة . وعندما قال كونفوشيوس إنه سوف يعلم أى شخص يحضر له وجبة طعام ، فقدكان يعنى إنه لا يهمه كم سيحصل من الأجر ، طالما كان مبدأ الدفع مقبولاً . وفكرة إنه ينبغى أن يكون التعليم «بلا مقابل» وأن تقدمه الدولة ، فكرة حديثة النشأة إلى حد ما . وقد توطدت هذه الفكرة فى أوروبا وأمريكا الشمالية فى القرن التاسع عشر ، ثم اعتنقتها بعد ذلك بحماسة حكومات أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية فى القرن العشرين ، وإن كانت النتائج لم تكن دائمًا تحقق ما كان متوقعًا منها . ومازال التعليم الخاص موجودًا فى تلك الدول لأن القطاع العام يفتقر إلى الأموال ، ولأن القطاع الخاص يستطيع تقديم نتائج أفضل وخاصة بالنسبة للأنواع المتخصصة من التعليم ، كذلك تعليم الأقليات .

ويثير تمويل التعليم مشكلات جدية ، وإن كان تقديم خدمات «مجانية» بواسطة موظفى الحكومة ليس بالضرورة أفضل وسيلة لمعالجة هذه المشكلات ، إذ أنه من الممكن تقديم التعليم بوساطة مشروع خاص ولو كان التمويل فى صورة منح أو قروض حكومية . ويوجد فى أمريكا اللاتينية بصورة خاصة صناديق إقراض متطورة ، حيث تتعاون حوالى ٢٠ مؤسسة دولية من خلال الاتحاد الأمريكى لاتحادات الائتمان التعليمية المعروفة باسم «أبايس» .

وإذا رئى أن المنح أنسب من القروض ، فمن الممكن استخدام «بطاقات» للتعليم تعطى من يستخدمها الحق فى شراء التعليم فى حدود مبلغ محدد من مؤسسات تعليمية معتمدة . وقد استخدمت هذه الوسيلة بنجاح بالغ بالنسبة للجنود الذين تم تسريحهم فى الولايات المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية . وهناك خطة مماثلة تستخدم الآن فى شيلى ، حيث تدفع السلطات المحلية لمدارس معتمدة مبلغًا محددًا عن كل يوم يحضره التلميذ ، وتتنافس المدارس على اجتذاب التلاميذ . وتبلغ قيمة هذه المدفوعات ما يعادل مائة دولار سنويًا ، وهو مبلغ يساوى حوالى خمس أو سدس الرسوم التى تتقاضاها المدارس الخاصة المعادلة لها . ومع ذلك فإن المبلغ يكفى لتمكين مجموعات من المدرسين - والآباء - من إنشاء بعض مدارس عامة جديدة . ولا يمكن استخدام البطاقة التى تقدمها شيلى لاكمال الرسوم فى المدارس الخاصة . وقد أنشئ هذا النظام فى الأربعينيات كجزء من إعادة التنظيم التى نقلت مسئولية المدارس من الحكومة المركزية إلى المقاطعات ، وقد تم تنقيح النظام فى السبعينيات .

الصحــة :

ولقطاع الصحة - كالتعليم - تاريخ طويل من الممارسة بواسطة القطاع الخاص . ووفقًا لما يقوله البنك الدولى بناء على دراسة شملت مجموعة واسعة من الدول النامية ، فإن أغلب نفقات الرعاية الصحية ذات طابع خاص ، وحتى إذا كانت المرافق مملوكة لهيئة عامة ، والخدمات تقدم بلا مقابل ، فإن الناس يذهبون إلى العيادات الخاصة ، لأن المستشفيات العامة ينقصها التمويل الكافى ، وخاصة فيما يتعلق بالعاملين أو المعدات أو الامدادات .

وينتشر الطب التقليدى فى آسيا ، وأفريقيا ، وأمريكا اللاتينية ويقوم به ممارسوه عادة مقابل أجر . ويعتبر ذلك مؤشرًا قويًا على وجوب نقل الخدمات الصحية إلى خارج إطار القطاع العام . وهناك مسائل رئيسية من بينها تنظيم التأمين الصحى والتكامل بين الخدمات الصحية الحديثة والتقليدية . والتأمين الصحى فى أمريكا اللاتينية متقدم جدًا كما هو الحال مع نظام القروض التعليمية وفى بعض الحالات يغطى التأمين مجموعات من الموظفين ، وفى حالات أخرى ، تغطى شركات التأمين الأفراد . كما يمكن وجود التأمين الصحى فى المجتمعات الأقل تقدمًا . ففى كثير من القرى الهندية تقضى التقاليد بأن يحضر الفلاحون هدايا إلى الممارس العام المحلى فى وقت الحصاد ، وهى بذلك تعتبر بمثابة قسط للتأمين للرعاية الصحية فى السنة التالية . وهناك عادات مماثلة فى أندونيسيا . وعملية ادماج الطب التقليدى مع الطب الحديث ، موجودة فى دول عديدة ، وتجد هذه العملية تأييدًا فى مدارس الطب الحكومية بالهند . وفى غانا هناك برامج حكومية لتدريب القابلات التقليديات على الوسائل الحديثة ، اللاتى يسمح لهن بعد ذلك بتقاضى أجور أعلى مقابل ما اكتسبن من مهارات

جديدة . والطب التقليدى أكثر تقدمًا فى الصين والهند منه فى أفريقيا ، وربما كان السبب هو أن أنواع العلاج والمداواة يجرى تسجيلها ونشرها ، حتى يتسنى للممارسين العامين الآخرين الحصول عليها وتجربتها والتعليق عليها . وأما فى أفريقيا فإن أنواع العلاج التقليدية يتوارثها الممارسون العامون واحدًا بعد آخر فى إطار من السرية ، ولهذا تنتشر الدروس المستفادة من التجربة العملية بصورة أكثر بطأً ...

وكما هو الحال فى التعليم ، فإنه ليس هناك ما يدعو لأى تعارض بين تمويل الحكومة للخدمات الصحية وبين ممارسة هذه الخدمات بواسطة القطاع الخاص . وفى المملكة المتحدة ، يشجع نظام الخدمة الصحية القومى الأفراد على اختيار أطبائهم الذين يدفع لهم بعد ذلك مبلغ متفق عليه من الأموال العامة عن كل شخص فى قوائمهم الخاصة .

توليـــد الكهـربـاء :

قد يكون من العقبات الكبرى فى تحسين خدمات الكهرباء فى الدول النامية ، الاعتقاد بأنه يجب أن تعامل هذه الصناعة باعتبارها احتكارًا طبيعيًا ، ومن ثم فإن الطاقة الكهربائية يجب أن يتولى القطاع العام تقديمها ، أو على الأقل تنظيمها بفرض القيود الحكومية عليها . ويوجد مجال منطق للقول بأن نقل وتوزيع الكهرباء يمثلان أنشطة تستفيد من اقتصاديات الحجم الكبير بحيث يمكن اعتبارهما عمليات احتكار طبيعية ، أما توليد الكهرباء فإنه من الممكن أن يتم - كما فى اليمن الشمالية - فى أماكن متباعدة على مسافات واسعة ، بحيث يمكن أن تقوم بها شركات للتوليد أو بيع الكهرباء ، كما أن هناك امكانية لعمليات توليد مشتركة (عملية صناعية تنتج الحرارة والكهرباء فى وقت واحد) بحيث تباع الطاقة الكهربائية لكى تستخدمها الحكومة .

ويستطيع المرء أن يتصور - من الناحية النظرية - شبكة تملكها وتديرها هيئة عامة بحيث تشترى الكهرباء من موردين خاصين متنافسين بأسعار تعكس العرض والطلب . ولا يبدو أن هذا يحدث فى أى مكان من العالم الثالث ، غير انه صدر تشريع فى الولايات المتحدة فى عام ١٩٧٨ يطلب من شركات الكهرباء شراء الطاقة من منتجين معينين إذا عرضوها بأسعار أفضل . وقد أدى هذا القانون إلى تشجيع قيام المئات من الشركات الصغيرة التى تولد الكهرباء من الرياح أو الطاقة المائية . ويمكن استخدام هذا الأسلوب فى توفير الكهرباء فى الدول النامية .

وهناك طريقة للملكية تبدو أكثر جاذبية فى الدول الأقل تقدمًا من المشروعات الخاصة ، وهى التعاونيات - وهى مشروعات خاصة يمتلكها المنتفعون بها بدلاً من حملة الأسهم أو المستثمرين . وقد يجادل البعض بأن التعاونيات ليست هيئات خاصة بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة ، ومن الصحيح انها فى مراحلها الأولى تحتاج بالفعل إلى مساعدة عامة . ويرجع ذلك لأن أسعار الكهرباء فى المراحل الأولى تكون خاضعة للتسعير ، وهى تحدد عادة بأسعار تدر عائدات منخفضة ، ولكن ذلك يتغير فى

النهاية . كما أن الأنظمة الأقدم عهدًا ، كتلك التى فى كوستاريكا ، والأرجنتين ، وشيلى تعتبر ملكية خاصة فعلاً .

وهناك مصدر محتمل للكهرباء من الممكن الحصول عليه بالنسبة لعشرات الدول النامية ، وذلك عن طريق احراق «الباجاس» ـ وهى مصاصة قصب السكر بعد عصره وإخراج العصير منه . وكثيرًا ما يستخدم الباجاس فى صورته الجافة ليكفل الوقود الضرورى لصناعة السكر . ومع إجراء التحديث المناسب للمعدات يصبح من الممكن توليد المزيد من الطاقة منه أكثر مما تتطلبه صناعة السكر ، ومن المستطاع توصيل هذه الطاقة بشبكة الكهرباء العامة . وفى موريشيوس على سبيل المثال ، يقدر أن بين ٨٪ و ٩٪ من إجمالى الاحتياجات الخاصة بالجزيرة يمكن الوفاء بها بحرق «الباجاس» بدلاً من الوقود المستورد .

الاتصـالات السلكيـة واللاسلكيـة :

يتجاوز الطلب على الاتصالات السلكية واللاسلكية العرض إلى حد كبير فى أغلب دول العالم الثالث ، كما يتضح من الأسعار المرتفعة التى تتغير بها ملكية الخطوط التليفونية فى المدن التى تسمح بها بمثل هذه المعاملات (١٥٠٠ دولار فى ليما ورانجون وضعف ذلك فى بانكوك) . وقد تضمن منشور حديث للبنك الدولى هذا السؤال : «من هو أو ما هى المجموعة التى قررت أنه يجب تقييد حجم الاستثمارات فى الاتصالات السلكية واللاسلكية بالنسبة للطلب عليها ، عن طريق فرض القيود والسيطرة الشديدة على مستلزمات الانتاج للمدخلات فى هذا القطاع ، وعلى هيكله التنظيمى ، والاجراءات الداخلية للكيانات التى تدير الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وكذلك عن طريق فرض قيود عديدة يجب أن تعمل الهيئات التى تتولى التشغيل العمل بمقتضاها ؟» وانتهى منشور البنك أنه بدلاً من أن يكون لمستخدمى هذا القطاع الرأى فى هذه المسائل فإن هذه القيود فرضها ملاك هذه الخدمات والذين يقدمونها وينظمونها ، وهى الحكومات فى أغلب الدول النامية .

وكانت حكومات الدول الأقل تقدمًا قد قررت فى الماضى بصفة عامة أن تعطى مسائل الغذاء والنقل والطاقة والصحة وغيرها من الحاجات الملحة الأخرى الجانب الأكبر من الاهتمام . ولما كانت تعتبر التليفونات استهلاكاً غير أساسى ترفيهيا إلى حد كبير ، فإن الاستثمارات فى قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية كانت تحصل على أولوية دنيا . وفى السنوات القليلة الأخيرة أخذ هذا الفهم لدور الاتصالات السلكية واللاسلكية يتغير . ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى التوسع الهائل فى النشاط السلكى واللاسلكى للاتصالات نتيجة للثورة التكنولوجية . وأصبحت هذه الاتصالات الحديثة أمرًا جوهريًا للأنشطة التجارية والعملية ، فى البداية من أجل المنافسة فى الأسواق الدولية ، ثم ازداد بسبب نشاط الأعمال الداخلية أيضًا . وقد أحدثت هذه الثورة ضغطًا من أجل التغير فى التنظيم التقليدى

لنشاط الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وفى الأولوية التى تحظى بها فى عالم الاستثمارات . وعندما تكون هناك طلبات للحصول على التليفون فى الدول النامية بحيث يضطر الأفراد إلى الانتظار عامًا لتركيبه ، يكون هناك دافع قوى للسماح بقيام خدمات متنافسة للتشغيل . وهناك قدر كبير من المناقشات حاليًا حول الاصلاح ، ودراسة عدد كبير من الوسائل المختلفة لجعل مؤسسات الاتصالات السلكية واللاسلكية أكثر مرونة وكفاءة واهتمامًا بالنواحى التجارية .

والمقترحات لتحويل هذه الخدمات بالكامل للقطاع الخاص نادرة للغاية ، حتى بين أنشط دعاة الاصلاح . إذ أن أغلب الحكومات ترى أنه حتى إذا ثبت فى النهاية انها مسألة مرغوب فيها ، فإن التحويل الكلى للقطاع الخاص يعتبر خطوة من الكبر بحيث لا يتيسر اتخاذها كلها على الفور . وتسعى بعض الحكومات بدلاً من ذلك ، إلى القيام باصلاح تدريجى ، يمكن من خلاله تقييم نتائج كل تغيير قبل اتخاذ الخطوة التالية . وتشمل تلك الاصلاحات :

١ ـ إعادة النظر فى التنظيم الداخلى لهيئات الاتصالات السلكية واللاسلكية ، كالتغيير فى أنظمة المشتريات والأسعار ، والإدارة .

٢ ـ إنشاء كيانات حكومية ذات استقلال ذاتى أو شبه ذاتى تحل محل وزارات حكومية .

٣ ـ مشروعات مشتركة وعقود للادارة .

٤ ـ منح تراخيص لمتنافسين رئيسيين أو منتفعين لانشاء أنظمة بديلها ووصلها بالشبكة العامة .

وهناك نموذج لتحويل جزئى للملكية العامة إلى القطاع الخاص يتضمن إنشاء مرفق خاص يتصل بالشبكة الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية ليقدم خدماته لعدد محدود من زبائن خاصين . ومن المقرر أن يبدأ هذا المشروع الذى أطلق عليه اسم «تليبورت» فى أواخر ١٩٨٧ بمنطقة الصادرات الحرة فى خليج مونتيجيو فى جامايكا ، على أن يقوم بالادارة والتمويل مشروع أمريكى ـ يابانى مشترك . والهدف من «التليبورت» (الذى كان يوجد مشروعات مماثلة له عددها ٦٥ على الأقل إما قائمة فعلاً أو تحت الإنشاء فى أمريكا الشمالية فى ١٩٨٧) هو توفير خطوط اتصال ذات سرعة عالية وصوت فائق الجودة وطاقة عالية لنقل المعلومات للشركات العاملة فى مجالى الاتصالات السلكية واللاسلكية . ويرمى تليبورت جامايكا إلى خدمة المشروعات التى تحتاج إلى نقل معلومات مكثفة فى منطقة الصادرات الحرة فى خليج مونتيجيو ، كأعمال تسويق التليفونات ، ومراكز الحجز ، ومؤسسات تدوين البيانات . وسوف تتدفق المعلومات بين الولايات المتحدة وتليبورت جامايكا على خطوط الصوت ، وخطوط نقل المعلومات عن طريق قمر صناعى من طراز كونتل «إيه إس سى» ومحطة أرضية أنشئت خصيصًا فى جامايكا . وستكون أسعار ايجار دوائر الصوت والمعلومات الخاصة مماثلة لعمليات الاتصالات السلكية واللاسلكية الداخلية الأمريكية ، التى يتم تحديدها عن طريق المنافسة ، ومن ثم فإنها أقل كثيرًا من تلك التى تدفع عن خدمات دولية عادية ـ ومن المتوقع أن تجعل

هذه الأسعار المخفضة مرافق المنطقة الحرة جذابة خاصة للشركات الأمريكية . ولن يدرك كثيرون من المتفعين الذين يتصلون بعمال التليفون فى تليبورت أن مكالماتهم التليفونية التى توضع خلال الشبكة ذات الثمانمائة خط ، سوف تكسب لجامايكا عملات أجنبية ثمينة .

وكانت تجربة تشغيل القطاع الخاص للاتصالات السلكية واللاسلكية فى الدول الأقل تقدمًا تجربة مختلطة : فنى عدد من الدول مثل بوتسوانا ، كانت الشركات المملوكة للحكومة تديرها شركات أجنبية خاصة بنجاح معقول ، فى حين أن شركات الاتصالات السلكية واللاسلكية الخاصة التى تمتلكها مصالح أجنبية كما كان شائعًا فى وقت ما فى أمريكا اللاتينية قد تم تأميم أغلبها فى الستينيات . ولا تزال لدى جمهورية الدونسيكان خدمة عامة تتولاها شركة GTE للاتصالات السلكية واللاسلكية . ولكن حتى هذه العلاقة يبدو انها تواجه صعوبة بعد سنوات عديدة من الانسجام النسبى . ولدى الفلبين نظام تليفونى خاص تمامًا ، غير انه لم يحظ بارتياح منذ وقت طويل لأسباب تحتاج إلى دراسة أخرى له ..

إن ثورة الاتصالات تتطلب من الدول الأقل تقدمًا إعادة التفكير فى استراتيجياتها حيال الاتصالات السلكية واللاسلكية ، واجراء التعديلات المناسبة لمواجهة الاحتياجات والضغوط المتصاعدة . ومن العناصر الهامة المطلوبة فى هذا التعديل ، العمل على زيادة التوجه التجارى لشركات البرق والهاتف الموجودة ، وازدياد دور القطاع الخاص . ولكننا ينبغى أن نحث على مراعاة العناية التامة لأن هذه المشكلات معقدة للغاية ، كما أن التكنولوجيا تتطور بسرعة . وسوف تظل اهتمامات الجمهور بالاتصالات السلكية واللاسلكية هامة دائمًا ومن ثم فسوف يكون هناك دائمًا دور للحكومة فيها .

امـدادات المـياه :

يتردد المستثمرون الخاصون عن تقديم البنية الأساسية الضرورية لمرافق المياه فى الدول النامية ، بسبب ما يقال من احجام حقيقى أو مزعوم من جانب المستهلكين عن دفع ثمن للحصول على المياه من خلال المواسير . ومن وسائل معالجة المشكلة تبنى النظام الفرنسى المعروف باسم «أفيرماج» والذى بموجبه يجرى تمويل البنيات الأساسية من الأموال العامة على أن تديرها مؤسسة خاصة . وتوجد مثل هذه الأنظمة فى شمال وغرب أفريقيا وأيضًا فى فرنسا ، حيث توجد شركات مؤهلة وبعدد كاف لضمان حصول المدن دائمًا على عطاءات مغرية . وهناك طرق مختلفة لتقديم العطاءات ، إذ قد تفوز شركة ما بعقد باعتبارها صاحبة أقل سعر لامداد المستهلكين بمجموعة محددة من الخدمات أو قد تكون صاحبة أقل عرض للتكلفة التى تتقاضاها من الحكومة مقابل توريد هذه الخدمات بأسعار تحددها الحكومة مسبقًا .

وقد نجح انشاء الآبار الارتوازية المزودة بشبكة مواسير للتوزيع بين المناطق الريفية وبصفة خاصة فى وادى نهر أندوس بباكستان . وفى الأربعينيات قامت الحكومة بتركيب أكثر من ١٤ ألف بئر ارتوازية لأغراض الصرف الزراعى أساسًا ، وإن كان من المعتقد انها تؤدى إلى تحسين الرى أيضًا . إلا أن مزارعى حوض الاندوس كانوا يفضلون أن تكون لهم آبارهم الخاصة ، ومن ثم فقد تم تركيب ١٨٦ ألف بئر ذات سعة صغيرة بواسطة القطاع الخاص كان ٩٠٪ منها بغير أى دعم . وقد انتهت تقييمات رجال البنك الدولى إلى أن الآبار الخاصة كانت تدار بطريقة فعالة دون أن تلقى عبئًا يذكر على الموارد العامة ، وكان عائدها الاقتصادى جيدًا ، كما انها لم تؤد إلى استغلال زائد للمياه الجوفية . وعلاوة على ذلك فإن المبادرات الخاصة أسفرت عن مجموعة رائعة من الاختراعات البارعة باستخدام موارد محلية رخيصة . وفى بنجلاديش ابتكرت بئر ارتوازية من الخيزران رخيصة للغاية حتى إنه يمكن تنفيذ عدد منها فى نفس الأرض . وباستخدام هذه الآبار بالاشتراك مع محرك ومضخة يجرى تركيبهما على عربة يجرها ثور ، فإنها تستطيع أن تروى مساحة زراعية بأكملها بتكاليف اقتصادية . ولا داعى لأن يمتلك كل مزارع مضخة خاصة به ، حيث ظهر مقاولون لخدمة الآبار الارتوازية التى ليست بها مضخات .

وكثيرًا ما يكون الإنتاج الزراعى مقيدًا بسبب نقص المياه فى موقع معين ، فى حين أن هناك كميات فائضة منها فى مناطق قريبة . فهل يتسنى نقل كميات كبيرة من مياه الرى من المناطق التى تتوافر فيها إلى المناطق التى تفتقر إليها ؟ إن أحد العوائق التى تحول دون ذلك هى نقص التشريعات المنظمة لحقوق ملكية المياه . وإذا أمكن توضيح هذه الحقوق ، فمن المتصور أن يفعل نقل الماء عبر مسافات طويلة الكثير لتنشيط الزراعة فى الهند ، كما يحدث فعلاً فى كاليفورنيا . ونقل الماء على أساس حقوق الملكية معناه دفع ثمن للبائعين بأسعار يجرى التفاوض حولها بحرية .

وقد اتخذت خطوة نحو نقل امدادات المياه المحلية للقطاع الخاص عن طريق منحه حقوق الملكية فى كينيا . ففى بعض المناطق كان الأهالى لا يدفعون الضريبة الشهرية الصغيرة التى كانت تستخدم للمساعدة فى تشغيل وصيانة مرافق امدادات المياه المحلية ، وعلاوة على ذلك فإن أعمال التخريب التى كثيرًا ما تقع على صنابير الماء ومرافق الصرف والأسوار الواقية وغير ذلك جعل صيانة المواقع العامة للمياه غير ممكنًا من الناحية المالية ومستحيلاً تقريبًا من الناحية المادية . وللتغلب على ذلك تحولت مرافق المياه العامة فى بعض المناطق القليلة إلى عمليات بيع للمياه ، حيث يقوم بائع مرخص له بشراء المياه بسعر مدعم للمتر المكعب ، ويبيعها للمنتفعين فى أوعية بثمن أعلى قليلاً ، وقد ترتب على هذا التحول أن انخفضت بدرجة كبيرة أعمال التخريب السابق الإشارة إليها مما وفر للحكومة المبالغ التى كانت تنفقها فى الاصلاح والإحلال علاوة على حصولها على بعض الدخل من مبيعات المياه ، كما ازداد عدد الأشخاص الذين يطلبون توصيلات مواسير المياه إلى منازلهم . فقد رأى هؤلاء الاشخاص

أنه طالما أنهم سيدفعون على كل حال ثمن الحصول على الماء منقولاً فى أوعية ، فإن الأمريكون أكثر راحة لهم باشتراكهم فى شبكة توزيع المياه بالمواسير.

النقـــل :

ليس بين النماذج التى ذكرت آنفًا ما يعد تخلصًا حقيقيًا من الملكية التابعة للقطاع العام إذ أن تحويل الخدمة العامة إلى القطاع الخاص كان نادرًا نسبيًا . غير أن هناك بعض حالات فى مجال النقل ، ففى المكسيك مثلاً أعطيت ميناء تامبيكو إلى عمالها عندما سئمت الحكومة سداد العجز الناجم عنها . وقد ازدادت الكفاءة تحت إدارة العمال زيادة ملحوظة . غير انه فى ١٩٨٥ انضمت تامبيكو إلى «التاميرا» لكى تصبحا معًا مجمعًا عامًا مرة أخرى . ومنحت عقود عمليات صيانة الطرق إلى مؤسسات خاصة فى دول غير متشابهة ، مثل البرازيل ، ونيجيريا ويوغوسلافيا .

وهناك نموذج مثير للاهتمام لتحويل ملكية أتوبيسات النقل فى المدن للقطاع الخاص حدث فى بونيس ايرس . ففى عام ١٩٥١ تولى مشروع حكومى يدعى «ترانسبورتس دى بوينس ايرس» كل عمليات النقل بالأتوبيس والسكك الحديدية .. وسرعان ما تدهورت الخدمة ماليًا ونوعيًا . وبحلول ١٩٥٩ كانت هذه الخدمة تخسر ٤٠ مليون دولار سنويًا ، وفى عام ١٩٦٢ أصبح الموقف لا يحتمل ، وتقرر حل «ترانسبورتس دى بوينس ايرس» وتحولت كل الخطوط ، عدا سكك حديد الانفاق ، إلى الشركات الخاصة التى كانت تعمل قبل ١٩٥١ . وكان الكثير من هذه الشركات «اتحادات للطرق» أو «امبريساس» تضم سائقين وأصحاب سيارات مسموح لكل منها بالخدمة فى طريق واحد فقط . وكانت الامبريساس تملك سلطة تحديد مساراتها والأسعار والمواعيد ، فى حدود لوائح وضعتها السلطات الحكومية المختصة . وكانت المركبات المستخدمة عادة هى سيارات أتوبيس ذات ٢٣ مقعدًا تكفل خدمة متكررة وسريعة . وتم خلق المنافسة باقامة أمبريساس جديدة تستخدم طرقًا مماثلة لطرق الشركات الموجودة . ومازالت سيارات الميكروباس تعمل وتدر أرباحًا وتقدم مستوى من الخدمة يحظى بالثناء الكبير.

وهناك أسلوب آخر يشاهد فى مدينة كلكتا بالهند ، حيث منحت كل خدمات الأتوبيس فى عام ١٩٦٠ إلى هيئة النقل الحكومية فى المدينة . وقد عانت من مشكلات إدارية ومالية ، إلى أن أصابتها الاضرابات بالشلل فى عام ١٩٦٦ .

واستجابة لحاجتها الشديدة إلى نقد سائل ، ورغبة فى الحصول على تأييد الرأى العام قبل الانتخابات التى جرت فى ١٩٦٦ ، قامت حكومة غرب البنغال ببيع تراخيص تسمح لحوالى ٣٠٠ سيارة أتوبيس خاصة بالعمل . وحققت سيارات الأتوبيس أرباحًا رغم أنها كانت تتقاضى نفس الأجر الذى كانت تتقاضاه الهيئة الحكومية التى تخسر ، ورغم انها كانت تعمل على طرق أقل

شأنًا . وفى أواخر السبعينيات ، كان هناك حوالى ١٥٠٠ سيارة أتوبيس خاصة كاملة الحجم تعمل فى كلكتا ، بالإضافة إلى حوالى ٥٠٠ سيارة مينى باص صغيرة خاصة . وفى ١٩٨٥ أصبحت الأتوبيسات الخاصة تشكل حوالى ثلثى كل رحلات الأتوبيس دون أن تحصل على أى دعم . وفى نفس الوقت كانت الهيئة العامة الحكومية للنقل التى تدير خطوطًا مماثلة بنفس الأسعار تتطلب دعمًا يعادل مليون دولار شهريًا من حكومة الولاية التى هى فى أشد الحاجة إلى المال :

وهناك حالات مماثلة لوجود سيارات أتوبيس ذات ملكية خاصة تحقق أرباحًا ، وأخرى مملوكة للحكومة تسبب خسائر ، يمكن أن نجدها فى سرى لانكا وولاية نيوجيرسى الأمريكية .

تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص :

عوائق تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص عديدة ومختلفة فى الدول النامية . ففى الدول الأفريقية التى كانت تخضع للحكم الاستعمارى لم يكن رأس المال الوطنى قويًا إلى حد يكفى لانشاء هذه المؤسسات . فالأشخاص الذين لديهم المال والسلطة رحلوا عن البلاد ، والذين ورثوا المؤسسات العامة فقراء للغاية ولا يمكنهم تحمل نفقاتها . وقد أحجم القطاع الخاص عن وضع القليل من الأموال التى لديه فى الخدمات العامة . وبعض الدول الأخرى يساورها القلق من أن الخدمات التى حولت للقطاع الخاص لن تكون لديها السلطة للتحصيل من زبائنها . وعلى سبيل المثال فإن جمع القمامة فى منطقة فى مدينة متخلفة قد لا تجد زبائن يدفعون مقابل هذه الخدمة ، حيث يكتفى الناس بالقاء مخلفاتهم على جانب الطريق . وهناك مشكلات حيث توجد احتكارات تعترض على التنافس معها ، وهى مشكلات يمكن أن تزداد تفاقمًا بسبب البطالة ونقابات العمال ، والافتقار إلى الإرادة السياسية ، وأخيرًا ، ففى كثير من الأحوال يوجد عجز فى الإدارة .

وهكذا فإن من الأمور المهمة بالنسبة للدول النامية أن تيسر عمليات تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص بتنفيذها تدريجيًا ، بدلاً من أن تتخيل إنها واقعة فى مأزق ، حيث كل شىء أو لا شىء . وتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص يحتاج إلى التقسيم إلى أجزاء متميزة حتى يمكن فهمه ، وهناك ثلاث فئات تبدو أساسية :

أولاً : من الذى يقرر ما هو حجم طلب السوق ؟ هل هى الحكومة فقط أم الحكومة والمواطنين معًا ، كما يحدث عن طريق استخدام البطاقات ؟ أم أن القطاص الخاص هو الذى يتولى ذلك وحده فى نهاية الأمر ، كما هو الحال فى خدمة سيارات الأتوبيس الصغيرة داخل المدن فى الفلبين وبوينس ايرس . وتحديد حجم الطلب هو شكل من أشكال تفويض السلطة : إن الجوهر الحقيقى لمفهوم تحويل الملكية للقطاع الخاص هو منح سيطرة أكبر للمواطن فى تحديد حجم ومستوى انتاج الخدمات والسلع .

ثانيًا : من يقوم بتمويل الخدمة ؟ هل تستطيع الحكومة ذلك ، أم أن التمويل يمكن أن يكون مشاركة خاصة وعامة ، كما فى الرسوم التى يدفعها المنتفع . وبطبيعة الحال فإن القطاع الخاص يستطيع وحده تمويل تحويل الملكية للقطاع الخاص .

ثالثًا : من يقدم الخدمة ؟ تستطيع الحكومة ذلك سواء فى إطار من التنافس أو الاحتكار . والنماذج الأولى هى مدن التعاقد فى كاليفورنيا ، حيث يسعى مأمور المقاطعة للحصول على عطاءات بشأن إدارات البوليس لتقديم خدمات محلية . كما أن الإنتاج يمكن أن يكون مشروعًا مشتركًا بين الخاص والعام ، كما فى حالات التعاقد على تقديم القطاع الخاص لخدمة عامة ، أو قد يكون مشروعًا خاصًا كلية . وهذه الأنواع من التفرقة ضرورية لايجاد الوسائل لتيسير تحويل الملكية أو الخدمة العامة للقطاع الخاص .

خـاتمة :

لعل موضوعى الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وتوليد الكهرباء ، هما الخدمات التى تقدم ـ من بين الخدمات التى نوقشت ـ أكبر إمكانية للمشاركة الخاصة ، بسبب كثافة الطلب والسهولة النسبية لتحصيل المدفوعات ، والمستويات السيئة للخدمات العامة الموجودة فى أغلب الدول . وكذلك يعتبر ميدان النقل من المجالات الخصبة لتحويل الخدمات العامة للقطاع الخاص ، وهو ميدان يجرى هذا التحول فيه فعلاً . أما التعليم والصحة والمياه ، فهى أكثر صعوبة لأن الدفع بواسطة الحكومة قد يكون مطلوبًا . ولكن حتى فى حالات الخدمات العامة التى يتكفل بتكلفتها القطاع العام ، فإن إدارتها يمكن التخلى عنها لمشروع خاص .

وهناك نماذج عديدة لخدمات عامة يقدمها القطاع الخاص فى الدول النامية . ولكن لم تسجل إلا حالات قليلة للغاية من التخلى الحكومى الكامل عنها . وسبب ذلك غير واضح ، وإن كان من الممكن أن نفسر هذه الظاهرة بالتخمين بأنه كما هو الحال فى الولايات المتحدة فإن الضغوط للابقاء على الأنشطة ذات صفة «المصلحة العامة» بدون تعريضها لمضايقة أنظمة السوق هى ضغوط لا يمكن مقاومتها تقريبًا . والحالات التى تم تحويل الملكية فيها للقطاع الخاص تمثلت فى التخلى عن إستثمارات عامة منها كانت أصلاً خاصة ولم ينجح القطاع العام فى إدارتها . وتظهر تجربة تليبورت فى جامايكا وأسعارها المخفضة للإرسال الدولى إنتشار نتائج إلغاء القيود الحكومية فى أمريكا على الساحة الدولية .

وقد تكون أسهل الوسائل وأقلها ايلاما لجعل القطاع الخاص يقدم الخدمات العامة فى الدول النامية ، هى إلغاء القيود الحكومية التى تعوق السماح للقطاع الخاص بتشغيل خدمات منافسة ، مع ترك عمليات القطاع العام قائمة ، أملاً فى أن تؤدى المنافسة إما إلى تحسنيها أو تسهيل انهائها . وقد يستنتج المرء أيضًا أن نقص النقد يشجع على تقليص الاستثمارات العامة ، فضلاً عن الحاجة إلى

التوفير فى استخدام الموارد القليلة . وعلى الحكومات التى تسعى إلى التنمية الاقتصادية أن تبذل كل جهدها فى الغاء الدعم للخدمات العامة الفاشلة . ومن الممكن إعادة تصميم نظم الدعم بحيث يذهب للمستهلكين مباشرة مع احتفاظهم بحق اختيار من يقدم الخدمة لهم ، كما هو الحال فى نظام دعم المدارس فى شيلى .

كبير الاقتصاديين
ومدير البرامج الاسترالية لهاسال وشركاه

تحويل الملكية العامة للزراعة والمشروعات الزراعية للقطاع الخاص

فى كثير من الدول النامية تبلغ اعداد الهيئات شبه الحكومية بالمئات والألوف . وفى الدول التى تسهم فيها الزراعة والمشروعات الزراعية بصورة هامة فى اجمالى الناتج القومى ، تميل الهيئات شبه الحكومية إلى التركيز فى هذين القطاعين . ولا توجد بيانات موثوق بها عن مبالغ الاستثمارات فى الزراعة أو المشروعات الزراعية بواسطة كل من المشروعات الخاصة والعامة ، كما أن البيانات الخاصة بدور الهيئات شبه الحكومية فى هذه القطاعات ضئيلة . وفيمايلى توضيح لمدى مشاركة الهيئات شبه الحكومية فى الدول النامية :

- فى تقرير للبنك الدولى عن المشروعات المملوكة للدولة لعام ١٩٨٣ ، ذكرت مارى شيرلى أنه فى أوائل الثمانينيات كان نصيب الشركات غير المالية المملوكة للدولة من إجمالى الائتمان الداخلى فى الدول النامية يتراوح بين ٧,٢٪ فى جامايكا وبين ٩١,٥٪ فى أندونيسيا . وكانت هذه الهيئات الحكومية وشبه الحكومية مسئولة عن أكثر من ٢٥٪ من الائتمان الداخلى فى أغلب دول غرب أفريقيا ، وبورما ، وبنجلاديش ، وبوليفيا وأندونيسيا . وقد تحول أكثر من ٥٠٪ من ايرادات الضرائب الحكومية فى البرازيل إلى الشركات المملوكة للدولة فى عام ١٩٨٠ ، فى حين أن الديون الخارجية التى جلبتها هذه الشركات على نفسها بلغ مجموعها فى بيرو بين ١٩٧٩ و ١٩٨٠ حوالى ٣١٪ من إجمالى الديون الخارجية على الدولة فى ١٩٨٠ . وتظهر أغلب الدول أن أكثر من ٥٠٪ من القروض الداخلية تمتصها هيئات حكومية وشبه حكومية ، وهى نسبة مذهلة إذا راعينا المستوى المنخفض لموارد رءوس الأموال المتاحة للتنمية فى تلك الدول .
- فى عام ١٩٨١ كانت هناك أربع دول أفريقية فقط فى منطقة جنوب الصحراء لديها موردون خاصون للأسمدة . وكانت هناك توريدات مختلطة عامة وخاصة فى تسع دول فقط ، أما فى بقية الدول الست والعشرين ، فقد كان السماد يشترى ويوزع بواسطة القطاع العام . وينطبق نفس النمط على امدادات البذور ، والمواد الكيماوية ، وتوريد المعدات الزراعيه .

- فى حين شهدت أغلب الدول فى منطقة جنوب الصحراء حالات نقص فى متوسط نصيب الفرد من الإنتاج الزراعى خلال الفترة من ١٩٦٩ إلى ١٩٧٩ ، فقد تحققت زيادات فى كينيا ، وسوازيلاند ، وموريشيوس ، وهى ثلاث دول يسيطر فيها القطاع الخاص على أعمال الشراء والتوزيع لمستلزمات الانتاج الزراعية .

ولما كانت مستلزمات الإنتاج الزراعى يجرى استيرادها من الخارج فى كل دول المنطقة تقريبًا ، فإن المشروعات الحكومية تقوم بدور يتغلغل إلى كل الأسواق الرئيسية فى أغلب هذه الدول ، سواء على المستوى القومى أو على مستوى المزارع الفرد . وإذا ما أضفنا إلى ذلك الهيئات شبه الحكومية المشتغلة بالتسويق فإن اشتراك الحكومة ينتشر فى كل أنحاء القطاعين الزراعى والمشروعات الزراعية .

مسائل فى تحويل ملكية قطاعى الزراعة والمشروعات الزراعية للقطاع الخاص :

بالإضافة إلى دور مجالس التسويق فى هذين القطاعين ، فإن الحكومات تتدخل أيضًا مستخدمة المشروعات الحكومية وشبه الحكومية فى كل جوانب الصناعات الزراعية فى الدول النامية . فالمشروعات الحكومية تشتغل بشراء وتوزيع مستلزمات الإنتاج المادية : البذور ، والأسمدة ، والمواد الكيماوية ، والمعدات . ويزعم أنصار هذا النظام أن التنسيق المركزى ضرورى فى الدول الأقل تقدمًا نظرًا لمواردها المحدودة وعملاتها الأجنبية القليلة ، وذلك من أجل تسليم مستلزمات الإنتاج بصورة فعالة للمنتجين الذين هم أكثر أهمية بالنسبة للاقتصاد . ولكن يناقض ذلك حقيقة أن دول جنوب الصحراء التى أخذ القطاع الخاص يتصاعد فيها زاد متوسط نصيب الفرد فيها من الإنتاج الزراعى ، فى حين أن الدول التى يوجد بها تدخل حكومى مكثف ، شهدت نقصًا فى الإنتاج بالنسبة للفرد ، مما يوحى بشدة بأن أنصار النظام المركزى ليسوا على صواب . وتكفل تجربة موزعى الأسمدة الخاصين فى بنجلاديش فى السنوات الأخيرة دليلاً آخر على أن القطاع الخاص يستطيع التعامل فى مستلزمات الإنتاج بنجاح فى الدول الأقل تقدمًا .

ويتضمن تحويل عملية شراء وتوزيع مستلزمات الإنتاج إلى القطاع الخاص إنشاء :

- وسائل لتحويل السلطات الاحتكارية للهيئات شبه الحكومية إلى التجار الخاصين .
- إجراءات تتيح للتجار الحصول على رءوس الأموال اللازمة لتمويل شراء وتسويق مستلزمات الإنتاج الزراعى . ومن الأمور ذات الأهمية الخاصة إتاحة الحصول على العملات الأجنبية اللازمة للاستيراد بأسعار الصرف الحقيقية .
- إن دور الحكومة فى توفير البنية الأساسية للنقل والاتصالات ضرورى لتيسير وصول التجار إلى الأسواق الريفية وغيرها .

- إن الدور الصحيح للحكومة هو تيسير حصول الزراعيين على القروض بما يتيح لهم شراء مستلزمات الإنتاج بأسعار السوق غير المدعمة .

وتشمل الخيارات المتاحة لتحويل عمليات توريد مستلزمات الإنتاج إلى القطاع الخاص مايلى :

- تحويل أنشطة الهيئات شبه الحكومية إلى القطاع الخاص ، وسوف يؤدى ذلك إلى الغاء السلطات الاحتكارية للدولة بالنسبة لهذه العمليات ، ولن يتسنى تحقيق ذلك إلا بقرار سياسى حكومى وتوضح حالة مالى والغاء السلطات الاحتكارية للهيئة شبه الحكومية للحبوب (أوبام) نموذجًا لذلك . لقد كان مفتاح النجاح فى حفز حكومة مالى على تسليم العمل إلى سوق حرة ، هو تقديم مساعدة مالية مضمونة لمساندة عملية التحويل إلى القطاع الخاص . ومن الممكن استخدام أسلوب مماثل فى حالة هيئات شبه حكومية أخرى .
- تيسير وصول القطاع الخاص إلى رءوس الأموال المطلوبة لتمويل مشتريات وتوزيع مستلزمات الإنتاج الزراعى بواسطة إزالة القيود على امتلاك أو الحصول على العملات الأجنبية الضرورية لشراء هذه المستلزمات من الخارج . ومن المهم هنا اشتراط الغاء أسعار الصرف المصطنعة التى تتمسك بها دول عديدة .
- استخدام المعونات المشروطة لتغيير ظاهرة تركيز معظم الحكومات اهتمامها على المناطق الحضرية إلى سياسة تؤكد على مشاركة مناطق الريف فى الموارد بصورة أكثر مساواة . وقد أظهرت عملية المسح التى قمت بها فى ١٩٨٥ لمنطقة جنوب الصحراء الافريقية ، ان احتمال تحويل خدمات البنية الأساسية فى الدول النامية وخاصة النقل والاتصالات إلى القطاع الخاص ، هو احتمال بعيد للغاية . وهذا هو أكثر الخيارات الممكنة لتسهيل تحويل الأجزاء الرئيسية الأخرى لقطاع الأعمال الزراعية إلى القطاع الخاص ، و :
- إنشاء برنامج للائتمان الزراعى مؤسسًا على أسعار فائدة وفقًا للسوق مع ضمانات حكومية . وهو أكثر الخيارات جاذبية كوسيلة لتسهيل حصول المزارعين على ائتمان كافٍ لشراء مستلزمات الإنتاج بأسعار السوق . ويمكن للدول المقدمة للمعونات أن تفكر فى تقديم معونات بشروط ميسرة لتمويل المراحل الأولى من هذا الغرض .

استثمارات الأراضى ورءوس الأموال :

إذا أصبح ميسورًا الحصول على مستلزمات الانتاج الضرورية على التمويل عن طريق القطاع الخاص ، يكون المفتاح إلى تحويل الزراعة والمشروعات الزراعية إلى القطاع الخاص هو حماية حقوق الملكية ، إذ بدون ضمان وجود مصلحة طويلة الأجل فى العروض اللازمة للزراعة ، وفى المعدات الرأسمالية اللازمة للعمل ، فإن عملية التحويل للقطاع الخاص سوف تفشل . وحيث توجد أسس

جماعية للانتاج الزراعى فإن حق الملكية يظل باهتًا ، ومن ثم فإن أى إجراءات لإحداث تحسينات هامة فى السياسات الزراعية (بما فى ذلك إلغاء مجالس التسويق) لا يمكن أن تؤدى إلى نفس الفوائد التى كان يمكن الحصول عليها حيث تكون الملكية موضوعة فى أيدى الأفراد بصورة مأمونة وثابتة .

وعلى النقيض من ذلك ، فإنه فى الدول الأفريقية القليلة التى كرست فيها الحكومة جهدها لتوزيع الأرض ، وتوسيع نطاق الملكية الفردية ، فإن مجالس التسويق وسياسات التسعير فيها تكون أقل جورًا من مثيلتها فى الدول التى لم تعالج فيها مسألة الانتاج الجماعى بعد بصورة منتظمة . إن الاصلاحات ضرورية لضمان حقوق الملكية والاستخدام الفردى للملكية فى القطاع الخاص . وعلى الحكومة إما أن تضمن حق الملكية والاستخدام غير المقيد بصورة معقولة ، أو الحق فى استخدام الموارد لمدد طويلة من أجل أغراض معقولة .

ومن الممكن أن تشمل الاصلاحات فى هذا المجال :

- حماية دستورية أو قانونية على الأقل ضد الاستيلاء على الملكية الخاصة ، تنفذها وتحميها اجراءات قضائية مناسبة ، و :
- حقوق قانونية لاستخدام الموارد بمقتضى الاستئجار ، أو أية أشكال قانونية يمكن تطبيقها إذا لم تكن الملكية الخاصة غير مناسبة ، كما هو الحال فى مناطق القبائل . وهو تطبيق شائع فى الولايات المتحدة ، حيث تكون أراضى الغابات غالبًا مملوكة ملكية عامة ، بينما يسمح بالاستخدام الخاص المأمون لتنمية صناعة منتجات الغابات على المدى الطويل .

تحويل مجالس التسويق للقطاع الخاص :

تعتبر تكاليف الإدارة البيروقراطية لمجالس التسويق فى أغلب الدول عنصرًا رئيسيًا فى عجز الموارد المالية فى الدول الأقل تقدمًا وكان من الممكن استخدام هذه الأموال لدفع فوائد معقولة فعلاً للمزارعين . والهدف الأول لهذه المنظمات غالبًا ما يكون ايجاد « وظائف » لاعضاء المجتمع ذوى الحظوة السياسية وغيرهم ، وكفالة دخل للأكثر قوة منهم . ودور هذه المجالس فى الانتاج الزراعى للدولة يكون ثانويًا فى أفضل الأحوال . وهكذا فإنه ينبغى دراسة المسائل التالية المتعلقة بالأسعار ، عند تحويل مجالس التسويق إلى القطاع الخاص :

إدارة الإنتــاج :

إن مجالس التسويق بالإضافة إلى أدوارها فى تحديد الأسعار ، تستخدم غالبًا لتنفيذ حصص الإنتاج ،وهى عادة الحدود القصوى للانتاج ، ولكن فى بعض الأحيان تفرض حدود دنيا بواسطة تنظيم مساحات المحصولات . وتحديد الإنتاج سمة مشتركة للسياسات الزراعية فى الدول النامية

ولابد أن تؤدى هذه الحدود القصوى إلى انخفاض الكفاءة الاقتصادية ، ويزداد الأمر تفاقمًا بسبب الاعانات التى تدفع لتعويض المزارعين عن الناتج المنخفض .

وفى الحالات التى تفرض فيها حدود دنيا للمساحات المحصولية ، فإن انخفاض الكفاءة الانتاجية يحدث نتيجة الاستبدال الاجبارى للمنتجات والمدخلات المرتبطة بها ، التغير فى الأسعار الناجم عن ذلك . ومن ثم فإن المسألة المرتبطة بالانتاج فى تحويل مجالس التسويق للقطاع الخاص هى دور الحصص ومدى مناسبتها فى الاقتصاد الزراعى .

تسـويق المنتجـات :

مجالس التسويق عادة هى المشترية والبائعة القانونية الوحيدة للمنتجات فى نطاق اختصاصاتها فى الدول النامية . ومن حسن حظ مصالح القطاع الخاص ، فإن تنفيذ الدور الاحتكارى للمجالس يكون عادة غير فعال ، مما يؤدى إلى ازدهار السوق غير الرسمية التى تصل فيها المنتجات إلى المستهلكين من خلال قنوات تسويق موازية غير مشروعة . غير إنه عندما تصبح السوق الحرة غير مشروعة ، فإنها تضطر إلى البقاء فى حيز صغير ومن ثم تكون فعاليتها محدودة بالمقارنة مع إمكانياتها . ومحاولات الحكومة لاستخدام قنوات تسويق رسمية للقضاء على دور العناصر الخاصة أو تقييدها ، وإن كانت غير ناجحة إلى حد كبير ، فإنها تؤدى عادة إلى إساءة توزيع الموارد القومية وتتسبب فى انخفاض الكفاءة بصورة مكلفة .

وكل الحكومات تتدخل فى الأسواق الزراعية إلى حد ما ، ويكون لذلك ما يبرره عندما تكون المشاركة الحكومية ضرورية لأسباب تتعلق بالعدالة الاجتماعية واستقرار السوق . والنقطة الهامة التى يجب تدارسها عند تحويل مجالس التسويق إلى القطاع الخاص هى تحديد نطاق الدور الذى تشترك به الوكالات العامة . إن برامج استقرار الأسعار وتكوين مخزون سلعى هى مسئولية عامة حقًا ، إلا أن الاشتراك فى عمليات الاتجار مباشرة ينبغى أن يترك للمصالح الخاصة . والسؤال الآن هو ، كيف يتسنى بلوغ هذه الغاية ؟ إن الخيارات تشمل مايلى :

- تقديم مساعدات مالية متكررة من وكالات المعونة لمساندة جهود الحكومة فى تنشيط القطاع الخاص . ومن المهم بصفة خاصة تقديم أموال للمساعدة فى منح أسعار أعلى للمنتج وتعويض المستهلكين عن خفض الدعم .
- إسهام مالى أولى من مصادر أجنبية وفقًا لجدول مواعيد من الحكومة المضيفة ، لاحداث توازن بين أسعار المنتج وتكاليف المستهلك عن طريق التقليل تدريجيًا من تدخل الحكومة ،و . . .
- إصدار بطاقات للمستهلكين (طوابع للأغذية) بحيث تستطيع الحكومة أن تحصل على نفس النتيجة التى نبتغيها من تحديد الأسعار ، وذلك بتكاليف أقل كثيرًا بالنسبة لها وللاقتصاد . فإذا

أرادت الحكومة أسعارًا منخفضة للمستهلكين وأصرت على تحديدها ، فإن بطاقات المستهلكين سوف تسمح باستمرار مرونة التغير فى أسعار المنتج . وبالتالى سوف تتغير قيمة البطاقات المصدرة ، كنتيجة طبيعية للفرق بين أسعار السوق ، والأسعار الجبرية المحددة (إلا إذا تجاوزت الأسعار الأخيرة الأسعار الأولى) . ومن الممكن بهذه الصورة إنهاء تقديم هذه المعونة للمستهلك بصورة تدريجية بدون الغاء حوافز الإنتاج ، وفقًا لجدول مواعيد ثابت و/أو زيادات فى الإنتاج .

ويعتبر احتمال تقديم مساعدات مالية من وكالات المعونة احتمالاً ضئيلاً ، حيث انه يتضمن إعتبارات غير جذابة لهذه الوكالات تتمثل فى احتمال نشوء إلتزامات طويلة الأجل ، بدون وجود وسيلة مؤثرة لاغراء الحكومة على تغيير سياساتها . والبديل الثانى وهو تقديم معونات مالية مشروطة ومحدودة يعتبر أكثر احتمالاً للقبول . والواقع أن هذا هو بالضبط النموذج الذى تتبعه جماعات المتبرعين التى تساعد دولة مالى على تحويل (أوبام) إلى القطاع الخاص ، ويبدو إنه من الممكن تطبيقه بالنسبة لمجالس تسويق مختلفة فى العديد من الدول .

خاتمة :

تتعلق الخيارات التى أوضحناها هنا بالعوامل الاقتصادية الكلية التى تظهر من خلفية نظرية معينة . ويواصل الكثير من الدول الأقل تقدمًا العمل وفق النظرية القديمة التى تعتمد على التصنيع من أجل التنمية ، مفضلة القطاع الصناعى على الزراعى . ويعنى ذلك اعتصار القطاع الزراعى للحصول على «فائض» العمالة ، ولنقل المدخرات منه إلى قطاع الصناعة الذى تعتبرها أكثر انتاجًا وتحريكًا للتنمية ، وذلك بابقاء الأسعار الزراعية منخفضة ، ووضع تعريفات جمركية على الواردات تحابى الصناعة ولا تناسب الزراعة . ومازالت سياسات استبدال الواردات سائدة فى الكثير من الدول الأقل تقدمًا ، باعتبارها جزءًا من هذه النظرية للتنمية ، ولها آثار ضارة على كل المدخلات الزراعية وأسواق المنتجات . ومن بين هذه الآثار المبالغة فى تقييم العملات المحلية ، وهو ما يصحب عادة سياسة الإحلال محل الواردات ، ويؤدى ذلك إلى أن تصبح الصادرات الزراعية أقل قدرة على المنافسة . والرقابة على النقد الأجنبى يجعل شراء المدخلات الزراعية المستوردة أكثر صعوبة ، فى حين أن تلك المصنوعة محليًا تكون أغلى ثمنًا ، كما إنها تسمح للدولة بتخصيص العملات الصعبة النادرة للقطاعات الصناعية التى تتحيز لها .

أما السياسات المستندة إلى تشجيع زيادة العرض من السلع والتى تستخدم لزيادة الحوافز للانتاج الفردى فلابد من أن نتوقع أن تختلف نتائجها باختلاف التركيبة التنظيمية القائمة : فهى ايجابية حيث يوجد استقرار لحقوق الملكية والعقود الفردية ، وغير ايجابية حيث تكون هذه الحقوق هزيلة ضعيفة . وقد يكون إلغاء التدخل الحكومى فى الزراعة شرطًا ضروريًا لزيادة القدرة الانتاجية والانتاج ، ولكنه

يكفى أيضًا لتحقيق هذه النتائج فى اقتصاد يعيش فى مستوى فوق الكفاف حتى دون تدخل الحكومة فى سوق الأراضى لتحقيق الاصلاح . فحتى فى ظل نظم الانتاج الجماعى كانت أفريقيا تعانى من نوبات الجفاف ولكن بلا مجاعات ، إلى أن حدثت التدخلات فى الزراعة من حكومات الاستقلال الجديدة . وإنهاء هذا التدخل الحكومى هو أمر ضرورى لتجنب وقوع مجاعات على نطاق واسع . أما إذا أريد المزيد ـ أى تحقيق إنتاج زراعى فوق حد الكفاف بحيث يكون مؤيدًا لمعدل النمو الاقتصادى فى مجتمع نام ـ فإن الأساس التنظيمى للانتاج يجب معالجته أيضًا . وفى ايجاز فإن السياسات التى تزيد الحوافز للإنتاج تكون منطقية بالنسبة للفرد ، ولكنها لا يحتمل أن تحقق تأثيراتها المطلوبة إذا لم تكن هناك ملكية فردية . فإن الحوافز للافراد يجب أن تعود بفوائد عليهم مما يتطلب ملكية فردية .

إن التغييرات الايجابية فى السياسات الحكومية الرديئة التى كثيرًا ما نشاهدها ، تكون أكثر احتمالاً للحدوث حيث تكون مصحوبة بنجاحات حكومية فى إقرار وتوسيع حقوق الملكية الخاصة . وحيث يتحقق ذلك ، سوف يظهر أفراد يهتمون باجراء باقى التغييرات اللازمة ، ويتكون جمهور سياسى مؤيد للتغيير .

١٦ لورنس هـ . وايت

الأستاذ المساعد للاقتصاد بجامعة نيويورك

تحويل القطاعات المالية للقطاع الخاص

إن الدرجة التى يؤدى بها أى قطاع مالى فى اقتصاد حديث وظائفه كما ينبغى ، تحدد إلى حد كبير درجة نجاح الاقتصاد فى النمو الحقيقى لمتوسط نصيب الفرد من الدخل على المدى الطويل . فالنظام المالى يلعب دورين رئيسيين . فهو أولا يحدد توزيع الدخل من الحاضر والمستقبل (الاستهلاك اليوم مقابل مزيد من الاستهلاك غدا ، عن طريق المدخرات ، والاستثمارات ، وتكوين رؤوس الأموال) وتوزيع اموال الاستثمارات بين مشروعات مختلفة متنافسة . أما دوره الثانى فهو إدارة نظام المدفوعات فى الاقتصاد . ولقد سارت التنمية المالية ــ أى ظهور مؤسسات متطورة وفعالة لتنسيق المدفوعات وقرارات الاستثمار ــ جنبا إلى جنب مع النمو الاقتصادى الحقيقى لمتوسط نصيب الفرد من الدخل ، طوال التاريخ الاقتصادى .

وقيام وتطور هذه المؤسسات الوسيطة يشجع النمو ، لأنه يحسن التنسيق بين المدخرين المحتملين والمستثمرين ، قوميا ودوليا . وهو بهذا يزيد حجم التدفقات من المدخرات إلى تكوين رؤوس الأموال ، كما أنه فى نفس الوقت وبنفس القدر من الأهمية ، يحسن من فعالية عملية توزيع الموارد والتى توزع بموجبها الأموال الممكن استثمارها بين المشروعات ، مما يزيد من مردود عملية التكوين الرأسمالى العائد من أى حجم معين من انفاق الأموال وتطوير أساليب للدفع ، والتى تبدأ باضفاء الطابع النقدى على الاقتصاد ، ويتيح التنسيق بين المنتجين المتخصصين والمشترين المحتملين ، ويوسع الامكانيات لتقسيم العمل .

وتشير الأدلة التاريخية إلى أن المؤسسات المالية تنمو بقوة وفعالية أكثر عندما تترك للقطاع الخاص لأن مرونة القطاع الخاص تشجع بصفة أساسية على قيام التخصص الفعال بين تشكيلات متنوعة من المؤسسات . ويوجه دافع الربح المنظمين الماليين إلى المجالات التخصيصية التى تكفل خبرتهم الشخصية فيها أكبر قدر من الفعالية فى تنمية الأموال القابلة للاستثمار وفى تقييم المشروعات الاستثمارية باقتراض الأموال ، أو فى الجمع بين هذين النشاطين . ولقد حدث التطور التاريخى

لمؤسسات الأسواق المالية المتخصصة فى دول العالم المتقدمة اقتصاديا فى بيئة توجهها السوق إلى حد كبير. وهذه المؤسسات تشمل أسواق الأسهم والسندات ، وبيوت السمسرة ، وصناديق الاستثمار ، وبنوك الاستثمار ، والبنوك التجارية . ولايعنى هذا ان الدول النامية اليوم تحتاج بالضرورة مجموعة كاملة من هذه المؤسسات مطابقة لتلك الموجودة فى الدول المتقدمة أو حتى تشكل هدفا لها مستقبلا . إن التكنولوجيات المالية المختلفة تناسب ثقافات مختلفة ، ومراحل نمو وعصور مختلفة من التاريخ . والمسألة المهمة إذن لاتتمثل فى محاكاة النتائج التى أفرزها التطور فى مكان آخر ، وإنما فى أهمية وجود الأطار اللازم للعملية : فاطار السوق الخاصة يسمح للنظام المالى بتكييف نفسه بصورة أفضل على مر الزمن بما يتفق والرغبات المتطورة لمجتمع نام .

إن الفوائد الاجتماعية الرئيسية لنظام السوق فى مجال الوسطاء الماليين خاصة بالمقارنة بنظام بلا سوق يتكون من مشروعات تديرها الدولة أو تسيطر عليها الدولة ، تأتى من اعتمادها على مؤشرات أسعار السوق وعلى دافع الربح ، بدلا من معيار بيروقراطى تعسفى ، لجذب حجم مناسب من المدخرات ، ولتخصيص القدر المحدود من المدخرات المتجمعة لأكثر استخداماته انتاجية . وتستطيع توسعات السوق اجتذاب حجم مناسب من المدخرات بإيجاد أسعار فائدة تدفع للمدخرين بحيث تعكس بدقة التوازن بين الاحتياجات المتصورة فى الحاضر والمستقبل للمجتمع . إن سعر الفائدة هى مكافأة تدفع مقابل التخلى عن دخل حالى لصالح دخل مستقبلى .

وفى الدول النامية ، حيث المطالب المالية ملحة نسبيا ، ورؤوس الأموال قليلة نسبيا (تجميع الموارد لإنتاج دخل مستقبلى) فإن أسعار الفائدة الحقيقية المرتفعة سوف تسود السوق بطبيعة الحال . وسوف تقنع هذه الأسعار الجذابة أولئك الذين يعملون للحصول على دخل فى المدن والريف ، بتقديم اضافات كافية لجمع رؤوس الأموال فى الاقتصاد . ولا داعى لأى أكراه أو استيلاء على الدخل (من القطاع الزراعى لتغذية القطاع الصناعى مثلا) ، وهو أمر غير مرغوب فيه إذا كانت عملية النمو تقوم على احترام أفضليات الجمهور .

ولسوء الحظ أن المؤسسات المالية المملوكة للدولة فى الدول النامية اظهرت ميلا نحو تجاهل حقيقة أن رؤوس الأموال نادرة ومن ثم لجأت إلى خفض أسعار الفائدة إلى مستوى يقل عما تقتضيه السوق .. وينشأ عن ذلك بطبيعة الحال نقص فى الأموال الممكن اقراضها لأن المدخرات المحتملة تتراجع ، بينما يتضخم الطلب لتمويل مشروعات استثمارية بهذا السعر المخفض بصورة مصطنعة - وخاصة المشروعات طويلة الأجل التى تحتاج إلى رؤوس أموال كبيرة ويتعين عندئذ توزيع الائتمان الرسمى بواسطة جهاز ما غير الأسعار . وتنبثق سوق غير رسمية للأموال خارج القطاع المصرفى ، غير ان الوسطاء فى هذه السوق غير المرخص بها لا يمكنهم ان يقدموا لأصحاب المدخرات الكثير من الأمان ومن ثم فإن على طالبى القروض أن يدفعوا أسعار فائدة أعلى حتى يستطيع الوسيط توفير

الاغراء الضرورى لاجتذاب المدخرات فى مواجهة خطر عدم السداد . ونتيجة لذلك فإن فرض سعر فائدة رسمى مخفض بطريقة مصطنعة يجعل الائتمان أعلى بالنسبة للجميع عدا قلة من المقترضين ، وذلك عكس هدفه المزعوم .

ويقوم دافع الربح (الذى توجهه الأسعار) فى الأسواق الخاصة بمعاقبة فعالة للأداء دون المستوى فى توزيع الأموال التى يمكن اقراضها . ويبدأ هذا الدافع بأصحاب المدخرات من الأفراد الذين يبحثون عن أعلى عائد (مع مراعاة المخاطرة) ، حيث يحولون أموالهم من أصحاب البنوك الذين يقدمون قروضا كثيرة إلى مقترضين غير جديرين بالاقتراض ، أو إلى مشروعات ذات عائد منخفض – والذين لايمكنهم بالتالى دفع فائدة كثيرة – إلى بنوك تقدم عائدا أعلى على الودائع . وهكذا يجد أصحاب البنوك أنه من الضرورى . الا يوافقوا إلا على القروض التى تعطى أفضل مؤشرات لإمكان حصولها على أرباح حقيقية (كما أنهم عرضة أيضا لضغوط فى هذا الاتجاه يمارسها حملة اسهمهم) . ان السعى وراء الربحية يؤدى إلى توجيه القروض نحو المشروعات التى لديها أعلى امكانية للأضافة إلى مجموع الثروة مقدمة بأسعار السوق (وإن لم يكن ذلك جزءا من حساب أصحاب المصارف) . كما أنه يؤدى أيضا إلى وضع مسئولية إدارة الموارد فى يد أكثر المنظمين تبشيرا بالنجاح فى البلاد .

وإذا كانت البنوك والمنظمون كلاهما موجهين بأسعار السوق بدون تدخل ، فإن المشروعات الاستثمارية المختارة ستكون ملائمة لاحتياجات البلاد ، والموارد التى وهبتها اياها الطبيعة ، كما تنعكس فى الأسعار النسبية للمنتجات والعمل والمعدات الرأسمالية والمواد الخام . ومن سوء الحظ ان دولاً نامية عديدة تتدخل بصورة روتينية فى أسعار السلع الاستهلاكية – عن طريق مجالس التسويق مثلا – كذلك فى أسعار العمل والسلع الإنتاجية . واستمرار سياسات التسعير بدون أسواق فى هذه المجالات سوف يقيد بصورة شديدة فوائد التحرر المالى .

وعلى العكس من ذلك ، فإن إزالة تشوهات الأسعار سيكون اجراء مكملا لعمليات تحويل الملكية العامة للقطاع المالى للقطاع الخاص ، والمؤسسات المالية للقطاع الحكومى التى تمولها الضرائب ، لا تظل مثل البنوك الخاصة مسئولة دائما عن سوء توزيع الموارد ، إذ قد تستمر فى تبديد رؤوس أموال اجتماعية نادرة على قروض قليلة الفائدة أو بلا عائدات على الاطلاق ، ومع ذلك فإنها لاتعاقب بأى خفض فى كميات الأموال التى تعطى لها . ففى بنجلاديش على سبيل المثال . كان معدل سداد القروض المقدمة من بنوك التنمية الحكومية هو ١٤٪ فقط . مع عدم فرض عقوبة أو فرض عقوبة ضئيلة على المقترضين الذين لايسددون قروضهم . ومثل هذه البنوك إنما تقدم فى الواقع منحا مباشرة وليست قروضا . وهى تبدد أموالا نادرة والموارد الحقيقية التى تشترى بها ، على مشروعات لا يوجد أى دليل على قدرتها على تحقيق الربح . ولما كان الحاصلون

على هذه القروض يستطيعون مع ذلك تحقيق ربح شخصى ، فإن الموارد القليلة تبدد أيضا فى جهود جماعات الضغط للحصول على هدف القروض المجانية . وعندما لايكون الربح الاقتصادى معيارا ، تكون هناك فرص كثيرة للمحاباة فى توجيه القروض إلى أفراد ومؤسسات (وخاصة المشروعات المملوكة للدولة) وصناعات ومناطق ذات صلات سياسية جيدة ، كما توجد نفس الفرصة فى سوق الأئتمان ذات الحصص المحدودة ، حيث تمنح البنوك الحكومية قروضا بمقتضى اسعار الفائدة منخفضة عن السوق . ولا تعتبر الصورة الكئيبة لمحاباة الحكومة والضغوط للحصول على القروض ، بطبيعة الحال ، أمرا غير مألوف لدافعى الضرائب فى الدول المتقدمة أيضا .

وهناك فائدة اجتماعية ثالثة للوسطاء الماليين الخاصين ، وهى انهم يعملون بتكاليف منخفضة بسبب اهتمامهم بأرباحهم الخاصة . فالبنوك الحكومية تتحمل بصفة عامة بتكاليف غير مباشرة مرتفعة ، بسبب زيادة العمالة والطابع البيروقراطى ، بالاضافة إلى التكاليف الضخمة لشطب القروض الرديئة . وفى بعض الأحيان تؤدى المعدلات المنخفضة للسداد إلى محاولة مقابلة ذلك بالمبالغة فى مراقبة المقترضين . ويقدر تقرير للبنك الدولى عن اندونسيا ان تكاليف توسط بنوكها الحكومية تستهلك من ٧ إلى ٨ نقاط من أسعار الفوائد التى تحصل عليها . ويعتبر مثل هذا الهامش الكبير بين أسعار الفائدة على القروض وأسعار الفوائد التى تدفع لأصحاب مدخرات عقبة ضارة أخرى للوسطاء الحكوميين وفترات التأخير الطويلة فى الخدمة تعد عبئا آخر يرتبط بالبنوك التى تديرها الدولة : فقرارات القروض تستغرق فى المتوسط ١٢ شهرا فى بنجلاديش ، بينما تتطلب البنوك التى تملكها حكومة الهند خمسة أسابيع لتحصيل الشيكات بين بومباى وكلكتا .

شـروط :

إن تحويل القطاع المالى إلى القطاع الخاص يستلزم فى المقام الأول تحويل أصول البنوك المملوكة للحكومة إلى القطاع الخاص . ويسيطر النظام المصرفى فى الدول النامية على القطاع المالى عادة ، وهو فى الكثير من الأحوال يشكل فعلا السوق الرسمية الوحيدة للوسطاء الماليين (إذ أن أسواق الأوراق المالية تكون عادة ذات مجالات وأهمية أقل) . ولكى ينمو أى نظام خاص للبنوك ويستخدم أصوله بصورة جيدة ، فإن الشروط التالية هامة :

قانون للعقود قابل للتطبيق :

يجب ان يكون مقرضو الأموال قادرين على تحصيل المدفوعات المتعاقد عليها من المقترضين . ويجب أن يعرف المقترضون ان فشل مشروع ما لايعنى خسارة الأموال المقترضة فحسب ، بل

الضمانات المتعهد بها ، مثل الأسهم العادية التى كانت فى حيازتهم سابقا ، ويجب ألا تمنع الحكومة تصفية المؤسسات العاجزة عن السداد .

التحرر من قيود أسعار الفائدة :

إن حرية البنوك فى تحديد سعر الفائدة على القروض أمر هام للغاية لضمان كفاءة توظيف العرض المحدود من الأموال الممكن اقراضها . وهياكل أسعار الفائدة المعقدة التى تفرض بطريقة تحكمية عشرات من أسعار الفائدة المختلفة لطبقات مختلفة من المقترضين ، أمر مكروه بصفة خاصة . فالحكومة اليونانية مثلا تضع سعرا على القروض الممنوحة للأعمال الصغيرة والقروض الزراعية ، وسعرا آخر لمشروعات الاستثمار طويلة الأجل ، وثالث لرؤوس الأموال العاملة ، وسعر آخر لرهونات المنازل . وهذه الهياكل لاسعار الفائدة ، إذا كانت حقا ملزمة فانها لن تحد من الوساطة المالية بصفة عامة فحسب ، بل أنها سوف تؤدى إلى انحراف التوزيع ، بعدم تقديم أموال للقطاعات الحدية الأكثر إنتاجية من غيرها ، ومن ناحية أخرى فإن حرية تحديد أسعار فائدة على ودائع البنوك تعتبر أمراً حاسماً لاخراج مدخرات غير الأغنياء من دائرة الاكتناز بل وربما بعض مدخرات الصفوة من الأغنياء باعادتها من الخارج إلى النظام المالى المحلى .

الدخول الحر إلى العمل المصرفى :

إن تحويل نظام مصرفى شديد التركيز من الحكومة إلى الملكية الخاصة قد يؤدى ببساطة إلى أن يحل محل الاحتكار الحكومى احتكار خاص اسمياً إلا إذا سمح بدخول عناصر جديدة . والدخول الحر أمر حيوى وهو فى البنوك (حيث يكون احتكار السوق أمرا مستحيلا عمليا) كاف بصورة عامة لكى يسود نظام الأسعار المتنافسة والشروط الضرورية الأخرى ـ ولا يمكن اكتشاف النطاق الأمثل للمؤسسات المصرفية والأفراد الأنسب لادارتها إلا فى تلك الظروف .

وفضلا عن ذلك ، فإنه مع فتح باب الدخول ، فإن انجح المنظمين فى القطاع المالى غير الرسمى لاقتصاد نام ـ مقرضو الأموال ، وسماسرة الرهونات ، واصحاب المتاجر ، والوسطاء ـ ستكون لديهم الفرصة لتطوير وتوسيع ممارساتهم التقليدية فى التسليف داخل هياكل مصرفية بالصورة الرسمية التى يجدونها مناسبة . وبذلك يمكن . الحصول على أكثر الاستخدامات فعالية لمعلوماتهم الفريدة عن المقترضين المحليين وأحوالهم . ومن الممكن جعل الانتقال من التمويل التقليدى إلى التمويل الحديث سلسا للغاية إذا كان المقرضون التقليديون احرارا فى فتح بنوك رسمية والمؤسسات المحلية التى ستتطور بهذه الطريقة سوف يبدو أن لديها أفضل الفرص لتعبئة المدخرات المحلية بطريقة اقتصادية ، وتوجيهها إلى صغار المنظمين فى الريف والمدينة الذين لايتاح لهم فى كثير من الدول الوصول إلى

موارد تمويل منظمة . والدخول المفتوح للبنوك الأجنبية يعتبر أمراً مرغوباً أيضا كعنصر للتحرر المالى ، وإن كانت هذه مسألة مستقلة عن موضوع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص .

الغاء القيود على محفظة الأوراق المالية للبنوك :

إن الاجراءات السياسية التالية توجد بكثرة وهى لأسباب واضحة غير مناسبة لنظام مصرفى خاص ناجح :

١ ـ اجبار البنوك على الاحتفاظ بكميات محددة من السندات الحكومية ، أو كميات كبيرة من الودائع لدى البنك المركزى .

٢ ـ المطالبة بتكريس نسب معينة من أصول البنوك للاستثمارات المحلية ، أو لطبقات محددة من المقترضين .

٣ ـ مطالبة المقترضين من البنوك باتباع معايير مالية تحكمية . ان تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى ظل تنظيمات جامدة مثل هذه ، أو فى ظروف من التوجيه الرسمى غير المقنن وفقا لخطوط مماثلة ، هو عملية فاشلة إلى حد كبير .

أنواع المؤسسات :

إن تحويل ملكية البنوك إلى القطاع الخاص يحتمل أن يشتمل على عدة أنواع من المؤسسات . واختلاف أنواعها قد يتطلب استراتيجيات مختلفة لتحويل الملكية للقطاع الخاص ، وسوف نركز هنا على مجموعتين واسعتين :

إن بنوك التنمية والاستثمار الحكومية ، قد يتعذر بيع جميع اسهمها لمستثمرين خاصين ، إذ يحتمل إن يكون صافى قيمتها سالبا . واعادة تمويل بنوك التنمية المفلسة سوف يصب المزيد من أموال دافعى الضرائب فى البالوعة . ومن الممكن تحويل محفظة هذه المؤسسات للقطاع الخاص ببيع أصولها فى أسواق فرعية ، أو بالمزاد ، إذا ماكانت فى صورة يمكن طرحها فى السوق ، مثل السندات والأسهم . كما ان القروض الطويلة الأجل للمشروعات الحكومية ، والتى قد تكون هى ذاتها فى الطريق إلى البيع ، يمكن تحويلها إلى سندات يمكن تسويقها . أما القروض قصيرة الأجل ، إن وجدت فإنه يمكن الاحتفاظ بها حتى يحين موعد سدادها ، وعندئذ يستطيع المقترضون الجديرون بالائتمان اعادة التمويل بقروض من بنوك خاصة . وقد بدأت كوستاريكا عملية تصفية محفظة بنك التنمية الرسمى المتعثر . والمحفظة الأساسية لبنوك والتنمية تكون بصفة عامة غير معقدة ، فهذه البنوك بحكم وضعها لاتقوم بأى عمل مصرفى استهلاكى ومن ثم فإن إيجاد ملاك جدد لهذه المحفظة لاتكون فيه صعوبة كبرى . وليس المقصود من هذه التوصية بتصفية بنوك التنمية الرسمية

والايحاء بأن بنوك التنمية الخاصة مستحيلة أو غير مرغوب فيها ، فهناك امثلة على عكس ذلك . ولكن من الأفضل ان تبدأ بنوك التنمية الخاصة من جديد بدلا من محاولة تحويل مؤسسات عامة اعتادت على عمليات نقل دم مستمرة من حصيلة الضرائب ، وتعتبر ذات أسلوب متهاون فى التعامل أكثر منها مقرضة حازمة للنقود .

اما البنوك الاستهلاكية والتجارية المملوكة للحكومة ، فاحتمال عدم تعثر مركزها المالى يعد احتمالا أكبر ، ومن ثم فإنها مرشحة لتحويلها للقطاع الخاص عن طريق إقامة مزاد مفتوح على أسهمها . وقد ألغت بنجلاديش تأميم أثنين من بنوكها التجارية ببيع أسهمها للجمهور وجاوزت الاكتتابات فى الحالتين قيمة الأسهم المطروحة وبديهى أن يسبق مثل هذا البيع قيام محاسب مستقل بإعداد تقيم للأصول المدرجة فى ميزانية البنك . وإحدى العقبات فى التطبيق المباشر لهذه الوسيلة . تبرز عندما يكون حجم البنك المملوك للدولة أكبر كثيرا ممايتناسب مع إدارته بطريقة اقتصادية فى السوق التى يستهدفها (فالبنك الأهلى اليونانى مثلا يحتفظ وحده بحوالى ٦٠٪ من ودائع البنوك الوطنية ، وهو مايعادل ٩ مرات تقريبا للمبلغ الذى يحتفظ به أكبر بنك خاص منافس له) . ولايتسنى بطبيعة الحال معرفة الحجم « الأمثل » للمشروع الجديد مسبقا بشكل مؤكد ، ولكن سوف يكون من المعقول ان يحدد لأى بنك يحول حديثا للقطاع الخاص نصيب مبدئى من السوق بنسبة ٢٥٪ أو أقل ، بحيث تحتل أربعة بنوك على الأقل السوق الجديدة فى البداية . ولاداعى بعد ذلك لتثبيط عمليات النمو والاندماج التى قد تحدث فى وقت لاحق ، والتى قد تكون ضرورية للاستفادة من اقتصاديات أوسع نطاقا . وعندما يكون الدخول حرا ، تصبح المخاوف من سيطرة الاحتكار بلا أساس . وسيكون من الضرورى اجراء تقسيم جيد التخطيط للأصول المالية والمادية معا عندما يكون هناك بنك كبير مملوك للدولة يزمع تقسيمه إلى اثنين أو أكثر من المتنافسين المستقلين المحتملين .

خطوات اضافية :

يعد تحويل البنوك التجارية والاستهلاكية المخولة قبول الودائع الجارية خطوة هامة فعلا نحو تحويل جهاز المدفوعات للقطاع الخاص . غير ان هناك مبررا لاتخاذ خطوتين آخريين على الأقل ، ولاسيما بالنسبة للدول النامية ..

والخطوة الاضافية الأولى هى تحويل سوق المدفوعات الدولى إلى القطاع الخاص ، أو بعبارة أخرى سوق النقد الأجنبى ، ويتطلب هذا الاجراء إلغاء النظام الشائع ، والذى بمقتضاه يحدد البنك المركزى سعرا رسميا لتحويل العملة المحلية إلى العملات الدولية مع امتناعه عن التقيد به ، واتباعه بدلا من ذلك سياسة نقدية مستقلة . ويبالغ البنك المركزى فى زيادة الإصدار من العملة

المحلية ، ثم يرفض ، أو يجد نفسه غير قادر على الوفاء بكل طلبات تغيير العملة المحلية إلى عملات أجنبية ، وبهذه الاستراتيجية ، وبالاضافة إلى قيود الائتمان ، يصبح البنك المركزى فى مركز احتكارى فى سوق مقيدة للنقد الأجنبى .

وهناك بديل هو سعر صرف عائم حر ، ولكن هذا الخيار بالنسبة لأغلب الاقتصاديات النامية يصبح غير ممكن بسبب صغرها ، وانتاجها المتخصص ، ومايترتب على ذلك من اعتماد على التجارة الدولية والمبادلات عبر الحدود . والبديل الآخر الأكثر إمكانا هو الارتباط النقدى مع شريك أو شركاء تجاريين أكبر. وبهذا الترتيب ، الذى تطبقه ليبيريا وبنما بدقة تكون الوحدة النقدية المستخدمة فى الداخل هى واحدة من وحدات العملات التى يجرى التعامل فيها دوليا على نطاق واسع وان كانت تحمل اسما محليا آخر . والفوائد مباشرة : إن مخاطرة سعر الصرف تزال كلية بالنسبة للمؤسسات المحلية والأجنبية التى تتعامل داخل المنطقة النقدية الموحدة كما ان القروض واستثمارات البنوك والشركات التى تتخطى الحدود الوطنية لا تعرقلها قيود النقد الفعلية أو التى يخشى وجودها ، أو تقييد الائتمان بنظام الحصص . وبمقتضى التوحيد النقدى الكامل والتحرر المالى ، تستطيع البنوك المحلية استخدام العملات الأجنبية مباشرة باعتبارها احتياطيات ، وقبول الودائع ، ومنح القروض بهذه العملة . وثمن التوحيد النقدى هو التضحية بفرص إيجاد سياسة نقدية وطنية مستقلة ، وهى ليست خسارة كبيرة ، بل هى على الأرجح كسب جوهرى لمواطنى أغلب الدول النامية التى أدت سياساتها النقدية إلى معدلات مرتفعة للتضخم ، والتى لم يكن لها أثر فعال أو ملحوظ فى مواجهة الدورات التجارية .

وتتكون الخطوة الثانية الموصى بها لتحويل المدفوعات إلى القطاع الخاص من السماح للبنوك الداخلية الخاصة باصدار عملات يمكن استرداد قيمتها . ويمكن أن يتخذ الاسترداد صورة قبولها كودائع لدى البنك المركزى ، أو إذا حدث ذلك فى إطار منطقة نقدية موحدة ، فإنها تكون قابلة للاستبدال بأصول مقبولة على نطاق واسع مقومة بالعملة الدولية التى يجرى التعامل فيها (كما لو كانت أجزاء فعلية من العملة الأجنبية) وفى الحالة الأخيرة لايكون للبنك المركزى المحلى أى دور يقوم به باعتباره مصدرا للديون . ومن الممكن ان تقوم غرفة مقاصة خاصة بإدارة نظام للمقاصة بين البنوك . كما هو الحال فى كندا ودول كثيرة متقدمة أخرى . وقد أثبتت مثل هذه الأنظمة نجاحها فى تعزيز نمو وتصنيع سكوتلندا ، والولايات المتحدة وكندا ، ودول غربية أخرى فى القرن الأخير، قبل ان تطرح جانبا بواسطة احتكار البنك المركزى لاصدار العملة . والميزة الرئيسية لنظام إصدار العملة بواسطة البنوك الخاصة فى الاقتصاد النامى ، هى أنها تطلق دافع الربح للعمل فى دعم تحويل التعامل المحلى إلى صورة نقدية ، الأمر الذى لم يتحقق بعد فى مناطق نامية عديدة . والتنافس على الأرباح من اصدار العملة يؤدى بالبنوك إلى فتح وكالات فرعية فى مناطق نائية نسبيا ، وإلى

تقديم خدمات للعملاء الموجودين والمحتملين ، وبذلك تشجع استخدام النقود بدلا من المقايضة .

عقبات أمام تحويل القطاع المالى للقطاع الخاص :

من الممكن تقسيم العقبات المحتملة أمام سياسة تحويل مؤسسات مالية مملوكة للدولة للقطاع الخاص إلى نوعين : المصالح والمعتقدات فالمصالح تثير معارضة من أشخاص ووكالات تخشى ضياع السلطة أو الدخل الذى تحصل عليه من هذه السياسة ، كما أن المعتقدات سواء كانت خاطئة أم لا ، تجعل الأشخاص والمؤسسات غير المعنية بشكل مباشر يؤيدون بقاء الوضع الراهن لملكية الدولة .

وأكثر الخسائر فى الايرادات وضوحًا نتيجة لتحويل القطاع المالى للقطاع الخاص هى خسارة الحكومة المركزية لايرادتها من إصدار العملات ، أى من طبع نقود جديدة وانفاقها فى التداول . وحيث تحول عملية إصدار العملات واحتياطيات البنوك إلى القطاع الخاص ، ومن ثم ابعاد البنك المركزى عن إصدار النقود ، تكون الخسارة الناشئة عن الغاء الايرادات من إصدار العملات خسارة مباشرة . ولكن حتى فى حالة انتهاج سياسة أكثر تواضعا تقتصر على تحويل البنوك التجارية للقطاع الخاص ، فإن من شأن نجاح هذه البنوك التجارية بعد تحويلها للقطاع الخاص فى زيادة حجم التعامل بالشيكات كبديل أكثر جاذبية من التعامل بالعملات ، ان تقلل الطلب الفعلى على العملات أى على حجم وقيمة جانب الخصوم فى موازنة البنك المركزى ، ومن ثم تقلل بصورة غير مباشرة الدخل الحقيقى من إصدار العملة من أى مستوى معين لإصدار النقود . وللتغلب على هذه العقبة سيكون من الضرورى اقناع الحكومات بأن التوجه إلى خلق مصادر أخرى للإيراد هو أمر أفضل ، أو أنه ينبغى الاقلال من الإنفاق ، وربما كانت الأولى أكثر احتمالا ، وان كانت الأخيرة ممكنة .

ومن الممكن الدفاع بقوة عن فكرة ان المعدلات المرتفعة للتوسع النقدى هى فى الحقيقة اجراء ضار كوسيلة لإدارة الايرادات فهى :

أولا : تثير خللا شديدا فى الاقتصاد المنظم ، إذ ان النشاط فى القنوات التى تجب عنها الضرائب عادة (كالواردات والصادرات والانتاج والمبيعات) تصبح معرضة للانكماش مما يخفض عائدات الضرائب ، ويتعرض الاقتصاد الوطنى للضغوط بحيث ينخفض إلى مادون مستوى حجم انتاجه الممكن بينما يتحول نصيب أكبر من النشاط الباقى إلى قنوات غير رسمية (مثل المقايضة) والتى من الصعب الحصول على ضرائب عنها .

ثانيا : إنه مع المعدلات المرتفعة لتضخم الأسعار الذى يصحب التوسع النقدى السريع فإن الزيادة فى المتحصلات الاسمية للضرائب تميل إلى التخلف وراء الزيادات فى الأسعار ، بحيث ان متحصلات الضرائب (المعدلة وفقا للتضخم) تنكمش . وقد تبين فى دول كثيرة فى أمريكا اللاتينية

ان هذا الانكماش كان كبيرا . وعندما تحاول أية حكومة تعويض نقص إيراداتها بزيادة التوسع النقدى بدرجة أكبر ، فإن الاقتصاد يتجه نحو الانهيار بسبب الارتفاع الشديد للتضخم . والتخلى عن التمويل التضخمى بتحويل اصدار النقود إلى القطاع الخاص يعتبر طريقة موثوق بها لمنع الاقتصاد من الانحدار إلى هذا الطريق .

إن دخول وهيبة مسئولى بنوك التنمية والمؤسسات الأخرى التى تديرها الدولة ، سوف يهددها تحويل الملكية للقطاع الخاص بطبيعة الحال . ومن الممكن ان يوضح لمثل هؤلاء المسئولين بأن فرصة إدارة بنوك خاصة تحقق مكافأة أكثر ربحا لهم . فإذا عارضوا ، فإن ذلك يكون بمثابة اعتراض ضمنى بأنهم ليسوا بارعين فعلا فى تقييم ربحية المشروعات التى يقترحها المقترضون . ولكن القضية الحقيقية هى ان هؤلاء المسئولين يحتمل فى الواقع ان يكونوا ماهرين فى تكتيل جماهير من الناخبين المؤيدين لهم من المقترضين الذين يحصلون على معاملة خاصة . وقد يكون هؤلاء المؤيدون على درجة عالية من التنظيم ، وهم يعرفون لعبة انتزاع القروض من بنوك الدولة بشروط مميزة ، ولكنهم قد يخشون بقوة ـ وغالبا لأسباب جيدة ـ ان تكون البنوك الخاصة أقل مجاملة لهم . والأعداد الأكبر من المنظمين الخاصين وأعضاء الجمهور الذين سوف يستفيدون من السوق المفتوحة ، ومن زيادة عنصر المنافسة فى سوق الاقتراض ، قد لايستطيع أحد ان يتعرف عليهم بسهولة قبل التحويل للملكية الخاصة . وفى الدول التى حررت قطاعاتها المالية بنجاح (مثل اندونيسيا وكوريا الجنوبية) كان من الضرورى تشكيل اتفاق فى الرأى ذى قاعدة عريضة بأن التغيير سيكون مفيدا للجميع ، رغم ما يمكن ان يحدثه من ازعاج للقلة على المدى القصير .

والمعتقدات المعادية لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، والتى يعتنقها أولئك الذين ليسوا مهتمين بالمسائل المالية ، هى فى بعض الأحيان نتيجة نقص فى تقدير فضائل لامركزية الأسواق أى فضائل أن يترك للأفراد اتخاذ قرارات بأنفسهم . وفى القطاع المالى يبدو ان الخوف الرئيسى هو أن البنوك الخاصة لن تختار تقديم الأنواع « السليمة » من القروض . ولكن البنوك الخاصة لديها كل حافز للبحث وتقديم القروض إلى المشروعات التى يبدو أنها مربحة ـ مشروعات تبشر باضافة إلى اجمالى الثروة ـ لأن هذه هى المشروعات التى تجمع موارد منخفضة القيمة نسبيا وتحولها إلى منتجات مرتفعة القيمة . ومن العسير رؤية موضع الخطأ فى هذا المعيار .

وقد يقال إن البنوك فى تقييمها لقدرة مشروعات استثمارية مختلفة على تحقيق الربح ، لا تدخل فى حسابها الفوائد الاجتماعية للمشروعات ، ومن ثم فإن الحكومة لها دور تقوم به فى تقديم قروض مدعمة إلى المجالات من الاقتصاد المستحقة لذلك والتى أهملها النظام المالى الخاص .. ولكن ماهى هذه الفوائد الاجتماعية المفترضة ؟ إن احد نصوص اقتصاديات التنمية المتعلقة بالقروض المدعمة للصناعات الثقيلة ، يقول « إن التنمية الصناعية هى الوسيلة التى تتوقع الحكومات نجاحها فى خلق

فرص العمالة المرغوب فيها ، وفى إحراز التقدمات التكنولوجية لأكمال برامج التعليم المحلية ، وهى تتطابق بصفة عامة مع طموحات مشروعات التنمية » . وفى بعض الدول النامية ينتظر ان تجلب الزراعة مثل هذه الفوائد . وبعبارة أخرى فإن هذه الفوائد المقول بها تتمثل فى الواقع فى لوى الاقتصاد فى اتجاه يفضله المخططون المركزيون أو ذوى القوة السياسية ، وليس فى إنتاج فوائد يقدرها اعضاء الجمهور بصفة عامة . ان « فرص العمال المرغوب فيها » بالنسبة للبعض تأتى على حساب الفرص التى حرم منها الكثيرون فى القطاعات التى تجاهلها التوزيع السياسى للقروض . وحتى إذا كانت هناك حجج صحيحة لدعم بعض المشروعات (وأنتقاد حجة تقديم الدعم بغرض تحقيق الفوائد الاجتماعية أو تحقيق الوفورات الخارجية هو أمر يتجاوز نطاق هذه المناقشة) فإن اختلاط اعتبارات الدعم بقرارات منح القروض على أسس فنية صحيحة فى بنوك التنمية الحكومية هى وصفة لافساد عملية الاقراض حيث يشوبها اعتبارات للحصول على منح ، مع كل العواقب الضارة التى يمكن التنبؤ بها بسهولة .

وبالمثل فإن من المشكوك فيه جدا صحة القول بأن البنوك الخاصة ستقدم قروضا قليلة للغاية إلى المشروعات الصغيرة ، المرتفعة فى مخاطرها ، أو التى تقع فى مناطق معينة . فإذا كانت هذه المشروعات تبدو لبعض البنوك على الأقل مربحة وصالحة للاقراض (ولابد وأن تبدو كذلك إذا ما أخذنا فى الاعتبار سعر فائدة مع علاوة مخاطرة مناسبة) فانه من الصعب رؤية لماذا تبتعد كل البنوك عنها أما إذا لم تكن تبدو مربحة لأى بنك ، فإنه من الصعب فهم لماذا يكون من غير الصحيح إن تتجنبها البنوك . وليس هناك أى سبب واضح للاعتناء بأن أية مشروعات يكون لها الحق فى الدعم لمجرد أن حجمها صغير ، أو لأن مخاطرها مرتفعة ، أو بسبب موقعها .

وهناك قدر من الاعتراض المفهوم حيال تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص يبد به الأشخاص الذين يعتبرون أنها عملية لتسليم مشروعات تملكها الدولة إلى شركاء خاصين اسما ولكنهم شركاء فعلا للحكام الشموليين . ويضربون مثلا على ذلك الفلبين تحت حكم ماركوس ، والبرازيل . ونحن هنا لاندافع عن أية سياسة أو ليجاركية من هذا النوع ولانلتمس الأعذار لها . فتحويل القطاع المالى إلى القطاع الخاص نقترحه كجزء من جدول أعمال متحرر حقيق ، ولامركزية ، ولفصل الشئون الاقتصادية عن السلطة السياسية .

١٧ ستيف هـ. هانكى

أستاذ الاقتصاديات التطبيقية
بجامعة جونز هوبكنز

تحليل مقايضة ناجحة للديون

أيدت إدارة الرئيس الأمريكى ريجان عمليات مقايضة للديون كجزء من الخطة المعروفة باسم خطة بيكر وذلك بواسطة منظمات للإقراض مختلفة ومتعددة الجنسيات ، وبواسطة دارسين مستقلين للتمويل الدولى . ومقايضة الديون هى وسيلة لخفض الديون الخارجية وتنشيط تدفق رؤوس الأموال إلى الدول المدينة . ولما كان هذا التدفق لرؤوس الأموال الخارجية يستطيع ـ بين اشياء أخرى ـ ان يهيئ مصدرا لتمويل المشروعات التى نقلت ملكيتها حديثا إلى القطاع الخاص ، فإن مقايضة الديون يمكن ان تقوم بدور هام فى تشجيع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى الدول التى تكون معدلات المدخرات الداخلية فيها منخفضة .

وتحدث مقايضات الديون فى شكلين عامين : الأول ، وهو نوع معترف به على نطاق واسع يتضمن تحويل الدين الخارجى المقوم بعملة أجنبية إلى اسهم داخلية مقومة بعملة الدولة المحلية . ويتضمن النوع الثانى تحويل الدين الخارجى المقوم بعملة أجنبية إلى دين داخلى مقوم بعملة الدولة المحلية .

ورغم ان المناقشات قد أثارت تحمسا لمقايضات الديون ، فإن الدولة الوحيدة التي استطاعت استخدامها بطريقة جيدة هى شيلى . ومنذ أدخلت عملية المقايضات فى عام ١٩٨٥ فإنها بلغت ما يعادل ١٠٪ تقريبا من ديون شيلى للبنوك التجارية الأجنبية . فلماذا نجح برنامج مقايضة الديون فى شيلى فى خفض ديون البلاد الخارجية ، ونشط تدفق رؤوس الأموال إلى شيلى ، كما نجح إلى حد ما فى تمويل عمليات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى تلك الدولة ؟.. إن هذا الفصل موجه للإجابة على هذين السؤالين :

الأساس المنطقى للاستثمار الدولى :

هناك شرط ضرورى لنجاح أى برنامج لمقايضة الديون ، وهو امكان الحصول على فرص

جذابة للاستثمار فى البلد الذى يضع برنامجا للمقايضة . فإذا لم تكن هناك احتمالات جذابة للاستثمار فلن تكون هناك طلبات لمقايضة الديون ، بغض النظر عن مدى جودة تخطيط البرنامج . غير ان فرص الاستثمار الجذابة لاتشكل وحدها شرطا كافيا لنجاح برنامج المقايضة . وحتى إذا كانت هناك فرص جذابة للاستثمار ، فقد يختار المستثمرون عدم استخدام المقايضات إذا كان برنامج المقايضات سيىء التخطيط . ويكون الاستثمار الدولى أكثر جاذبية عندما يبشر بفرص من أجل :

١ ـ تنويع محفظة السندات والأوراق المالية .

٢ ـ قيم جيدة .

٣ ـ عائدات جذابة .

ويحاول الذين ينفرون من المخاطرة تنويع أوراقهم المالية الاستثمارية حتى يمكن تقليل المخاطرة . ولايعنى التنويع الحريص ان ينشر المرء الاستثمارات بلا تمييز . بل يجب ان ينتقى المرء هذه الاستثمارات بحيث تكون جملة العائد على الأوراق المالية متمشية مع العائد فى السوق بصفة عامة . ففى الولايات المتحدة مثلا ، يمكن ان يتم ذلك بحيازة ٣٠ نوعا من الأسهم تقريبا ، تكون عائداتها مختلفة وغير مرتبطة ببعضها البعض (أو غير متماثلة) ولكنها عندما تؤخذ معا يكون مجموع عائداتها مرتبط إلى حد كبير مع عائدات السوق . ويميل هذا النوع من التنويع إلى استبعاد المخاطر داخل السوق ، إذ تكون العائدات على الأوراق المالية والتجارية . موازيا لما فى السوق بأسرها . وبينما يمكن تنويع المخاطر ، فإن الأوراق المالية سوف تظل متعرضة للمخاطر التى ترتبط بالسوق بصفة عامة . والوسيلة الوحيدة تقليل مايسمى بمخاطر السوق ـ وهى المخاطر التى ترتبط بمحفظة أوراق المالية والتجارية متنوعة تنويعا جيدا ولكنها مستثمرة كلها فى سوق واحدة ـ هى توسيع تعريف السوق ، بحيث يشمل اسواقا أخرى . وهذه الأسواق الأخرى ـ باعتبارها وسائل تنويع جديدة ، ينبغى ان تكون عائداتها غير مرتبطة (أو غير متماثلة) مع تلك التى فى السوق الأصلية . وهنا تأتى الأسواق الدولية إلى « اللعبة » . فالبورصة فى سنتياجو عاصمة شيلى وهى « بولصادى فالوريس » تقدم لنا تنويعا ممتازا لمخاطر السوق ، لأن نمط عائداتها لايرتبط اساسا بالعائدات التى تتولد فى الولايات المتحدة . وعلى سبيل المثال فإنه وفقا للبيانات السنوية عن المدة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٦ كان معامل الارتباط بين الرقم القياسى للأسهم التى جرى التعامل فيها فى بولصادى فالوريس ، والرقم القياسى لستاندارد آند بور الخاص بخمسمائة نوع من الأسهم هو ٠٠,٥٩ وأخذا فى الاعتبار هذه العلاقة بين عائدات سوق شيلى وتلك التى فى الولايات المتحدة ، يستطيع المرء ، بتوسيع تعريف السوق ليشمل شيلى ، تقليل المخاطر المرتبطة باستثمارها كلها فى الولايات المتحدة . وبعبارة أخرى ، ان زيادة درجة التنويع الذى أمكن كسبه بالاستثمار جزئيا فى السندات والأوراق المالية فى شيلى يسمح للمرء بكسب عائدات للوحدة من المخاطر أعلى مما يحصل عليه من الاقتصار على

الاستثمار فى سندات وأوراق مالية أمريكية فقط وإن كانت جيدة التنويع .

وبالإضافة إلى ماتتمتع به سوق شيلى من جاذبية من وجهة نظر التنويع الشامل ، فإنها تهيئ أيضا فرصة لشراء الأسهم الجيدة القيمة . فمثلا نجد ان متوسط النسبة بين السعر ـ وإيرادات الأسهم فى بورصة شيلى يبلغ حوالى ٧ فى حين ان نفس النسبة لأسهم ستاندارد آند بور الخمسمائة هى حوالى ١٨ . وبالإضافة إلى ذلك فإن الأسهم فى سوق شيلى تباع بأقل من قيمتها الاسمية . وكذلك تعد سوق شيلى جذابة أيضا لأنها تبشر بمعدلات عالية من العائدات . وعلى سبيل المثال ، فإنه فى الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٦ ارتفع الرقم القياسى لستاندارد آند بور (عن خمسمائة سهم) من ١٠٠ إلى ٤٤٩ . وخلال نفس الفترة ارتفع الرقم القياسى لمورجان ستانلى لبورصات العالم من ١٠٠ إلى ٥٦٧ ، فى حين ان الرقم القياسى للأسهم التى جرى التعامل فيها فى « بولصادى فالوريس » بستياجو زاد من ١٠٠ إلى ٢٠٦٠ خلال نفس الفترة ، وهو مايشكل واحدا من أفضل ماسجلته عائدات الأسهم فى العالم .

ولا يوجد مؤشر عن الرخاء الاقتصادى لدولة ما أفضل من الثقة (أو انعدامها) التى يظهرها المستثمرون فيها متمثلة فى كيف وإلى أين يوجهون أموالهم . ولعل فرار رؤوس الأموال هو أفضل بارومتر للجو العاصف فى اقتصاد أية دولة . وهذه هى الحالة بالنسبة لأمريكا اللاتينية بصفة خاصة ، حيث أصبح فرار رؤوس الأموال داء مستوطنا . وتعد شيلى إحدى دول أمريكا اللاتينية التى انعكست فيها ظاهرة فرار رؤوس الأموال بوضوح . وقد أخذ ابناء شيلى فى إعادة رؤوس أموالهم وإيراداتهم من الخارج . وعلى سبيل المثال ، ففى الفترة من ١٩٨٥ إلى ١٩٨٦ عادت رؤوس أموال هاربة إلى شيلى قيمتها ١٤٠٠ مليون دولار ، وهو مايعادل حوالى ١٠٪ من دين البلاد للبنوك التجارية الأجنبية . والسبب الكامن وراء هذه العودة لرؤوس الأموال الهاربة هو اغراء المعدلات المرتفعة للعائدات فى الداخل مع أخذ المخاطر فى الاعتبار .

واحتمالات المعدلات المرتفعة للعائدات مع اعتبار المخاطر هى شرط ضرورى لوقف فرار رؤوس الأموال ، وانعكاس هذا الاتجاه . وقد حققت شيلى هذا الشرط الضرورى بتنفيذ عمليات واسعة لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، حيث عزز ذلك دور الملكية الخاصة وقوى السوق فى الاقتصاد . ومنذ عام ١٩٧٤ تلقت شركة كورفو الحكومية لترويج الصناعات حوالى ١٣٠٠ مليون دولار من حصيلة بيع مشروعات مملوكة للدولة . وشملت هذه المبيعات شركة (كاب) وهى تنتج الصلب وخام الحديد (وتحولت للقطاع الخاص بنسبة ١٠٠٪) وتشيمترو وهى مؤسسة لتوزيع الكهرباء (تحولت للقطاع الخاص بنسبة ١٠٠٪) وتشيلكونتا وهى مؤسسة لتوزيع الكهرباء (تحولت للقطاع الخاص بنسبة ١٠٠٪) وموكيميتش التى تنتج النترات (بنسبة ٦٥٪) ولاب شيلى التى تنتج الأدوية والمواد الكيماوية (٤٩٪) واينا كار لأنتاج الفحم (٤٩٪) وتشيلجيز لتوليد

الكهرباء (٤٩٪) ، وايانسا لتكرير السكر (٤٦٪) ومؤسسة انيتل للاتصالات السلكية واللاسلكية (٣٣٪) . كما تم الترخيص باجراء عمليات أخرى لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وتشمل مؤسسات لتوليد الكهرباء وأخرى لإنتاج الفحم وشركة لان شيلى للخطوط الجوية الوطنية فى شيلى .

وتجدر الاشارة فيما يتعلق ببرنامج شيلى لتشجيع المشروعات الحرة إلى نظام ضمانها الاجتماعى الذى تحول للقطاع الخاص . ففى ٤ نوفمبر ١٩٨٠ منح العمال المستحقين لهذا الضمان حق الخيار فى البقاء داخل نظام الضمان الاجتماعى العام ، أو الانتقال إلى ضمان اجتماعى خاص . واليوم انضم أكثر من ٩٠٪ من هؤلاء العمال إلى صناديق المعاشات الخاصة ، واستخدمت المدخرات المحلية الناتجة عن الضمان الاجتماعى الخاص جزئيا لشراء اسهم فى مشروعات نقلت حديثا للقطاع الخاص . وتعمل صناديق المعاشات الخاصة باعتبارها علاجا كيماويا يقضى على سرطان المشروعات المؤممة .. ومما يثير الاهتمام أن أكبر حصة فى رأس مال « بروفيدا » وهو أكبر صندوق للمعاشات الخاصة فى شيلى تم الحصول عليه فى أوائل ١٩٨٦ بواسطة بانكرز ترست فى نيويورك ، من خلال مقايضة الديون باسهم قيمتها ٤٣ مليون دولار .

ومشروعات تملك العاملين للأسهم (وتسمى إيسوب) تعد جزءا لايتجزأ من برنامج شيلى « لرأسمالية الشعب » الذى اصبحت له شعبية كبيرة هناك . وعندما تحولت شركة الصلب إلى القطاع الخاص مثلا ، اشترى العاملون ثلث اسهمها ، حيث اشترك ٤٠٠٠ موظف من بين ٦٥٠٠ فى برنامج إيسوب فى تملك الأسهم . وفى أواخر ١٩٨٥ باعت الحكومة مؤسسة « ايكوم » لخدمات الكومبيوتر . وفى تلك الحالة أوصت النقابة التى تمثل كل العاملين فى المؤسسة بأن يشترى الأعضاء المؤسسة ، ونتيجة لذلك اشترك ١١٤ من ١٢٠ موظفا فى عملية البيع البالغ قيمتها ١,٥ مليون دولار ، وقد قاموا بتمويل الشراء بقرض لمدة عشر سنوات من شركة كورفو الحكومية لترويج الصناعات .

وقد أدت عمليات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وانتشار الملكية الذى نتج من خلال مؤسسات الضمان الاجتماعى الخاصة ومن خلال برامج إيسوب إلى زيادة تعميق وتوسيع سوق رؤوس الأموال فى شيلى ، علاوة على أنها زادت شعبية امتلاك الأسهم . وقد أكملت شيلى هذا البرنامج بتطبيق اجراءات لإزالة الانحرافات الاقتصادية المرتبطة بالتعريفات الجمركية المرتفعة والاعانات والضرائب ، فضلا عن أنها انتهجت سياسات نقدية حذرة ابقت معدلات التضخم فيها منخفضة بالنسبة للمقاييس السائدة فى امريكا اللاتينية . وكانت النتيجة ان النمو الحقيقى فى ١٩٨٦ بلغ ٦٪ تقريبا ، بينما انتهى ذلك العام ومعدل البطالة أقل قليلا من ٩٪ ، واستمر الفائض التجارى للدولة فى النمو .

برنامج شيلى لمقايضة الديون :

واستغلالا لمناخ الاستثمار الجذاب فى شيلى ، فقد سمحت الدولة بالتعجيل بتدفق رءوس الأموال الخارجية إلى البلاد عندما غيرت لوائحها الخاصة بالقيود على النقد الأجنبى فى عام ١٩٨٥ . وقد اتاحت هذه التغييرات تحويل التزامات الديون الخارجية التى على المواطنين إلى التزامات بعملة شيلى . « البيزو » . وأظهرت الأسواق مافى مثل هذه التحويلات من جاذبية . وخلال إعداد هذا البحث ، قدر المشتركون فى السوق الثانوية لديون شيلى الخارجية قيمتها السوقية بحوالى ٦٧٪ من قيمتها الأسمية ، وعند تحويلها إلى العملة الوطنية « البيزو » فسوف تزيد قيمتها فى سوق رؤوس الأموال فى شيلى إلى حوالى ٩٢٪ من القيمة الأسمية . ومن أجل الافادة من هذه الامكانية لموازنة سعر الصرف بين الأسواق ، اضيف فصلان جديدان إلى « لائحة القواعد الخاصة بالنقد الأجنبى » للبنك المركزى ، حيث يسمح الفصل ١٩ بمقايضة الدين الأجنبى بأسهم عادية محلية ، ويستهدف ذلك المستثمرين الأجانب الراغبين فى شراء ديون شيلى الخارجية بقصد استخدامها كرؤوس أموال للاستثمار فى شيلى . وقد حظيت عمليات مقايضة الديون بالأسهم ـ التى اصبحت ممكنة بفضل الفصل ١٩ ـ على قدر طيب من الاهتمام ، لأنها تماثل عمليات المقايضة التى تجرى فى الأرجنتين والبرازيل ، والمكسيك ، ولأنها أدت أيضا لزيادة تدفق الاستثمارات الأجنبية إلى شيلى ودعم اقتصادها .

ورغم ان الاهتمام الدولى يتركز على المقايضات المنفذة فى إطار الفصل ١٩ فإن حوالى ٤٠٪ فقط من عمليات المقايضة التى جرت فى شيلى عام ١٩٨٦ نفذت بموجب هذا البند ، وقد تم أكبرها بواسطة كارتر هولت هارفى ، وهى شركة نيوزيلندية لمنتجات الغابات . فقد اشترت حوالى نصف شركة « كوبيك » وهى أكبر الشركات الخاصة فى شيلى وتمتلك شركة « سلولوزا اروكوى كونتتيبوسيونى » التى تعتبر أكبر شركة لانتاج عجينة الورق فى شيلى . وتقوم شركة « فليتشر تشالنج » ـ وهى مؤسسة نيوزيلندية أخرى ، بالمراحل النهائية لعملية مقايضة أكبر بموجب الفصل ١٩ ، سوف تسهل شراء ٧٩ ألف فدان من أراضى الغابات فى شيلى .

وقد شكل الفصل ١٨ الجديد ، والذى يتسم بطابع شيلى فريد ، حوالى ٦٠٪ من مقايضات الديون فى عام ١٩٨٦ . ولكن هذا الفصل لم يحظ بأى اهتمام خارج شيلى ، وهو الفصل الذى يكفل مفتاحا لفهم السبب الذى جعل أبناء شيلى يعجلون بإعادة رؤوس الأموال التى كانوا يحتفظون بها فى الخارج . ويستهدف الفصل ١٨ بصفة خاصة المستثمرين من أبناء شيلى ، إذ يسمح لهم باستخدام أرصدتهم فى الخارج لشراء ديون شيلى الخارجية وتحويلها إلى ديون محلية . ويكفل ذلك تحقيق ربح مراجحة على رؤوس الأموال الهاربة عند عودتها ، مما يرفع عائدات الاستثمارات

التى تجرى بهذه الأموال ، ومن ثم تزداد احتمالات سحب الأموال التى يملكها المواطنون الشيليون فى الخارج واعادتها إلى شيلى وتتراوح قيمتها بين ٢ ، ٣ بليون دولار .

وهذه هى الطريقة التى تعمل بها عمليات مقايضة الدين الأجنبى بالدين المحلى : يقوم أى مستثمر من شيلى - عن طريق وكيل أجنبى - بالبحث عن سندات دين أجنبى على شيلى يكون قابلا للاسترداد وتحويله إلى بيزو . وبعد تحديد مكان الدين الأجنبى الذى يمكن شراءه بخصم يصل إلى ٣٣٪ من قيمته الأسمية ، يقوم المستثمر الشيلى بتفويض بنك فى شيلى للحصول على موافقة المدين الشيلى المعنى على جعل الدين الأجنبى مقوما بعملة البيزو وفقا لقيمته الأسمية وعلى أساس سعر الصرف الرسمى . وعندئذ يقدم البنك الشيلى عطائه مغلقا إلى البنك المركزى للحصول على كوبون حصة ويشير هذا العطاء إلى المبلغ الذى سوف يدفعه المستثمر الشيلى للبنك المركزى للحصول على حق تحويل الدين الأجنبى إلى دين محلى . وتعتبر كوبونات الحصص مسألة رئيسية من أجل فهم سبب نجاح عمليات الديون .

إذ أنه إذا كانت القيمة الاجمالية للتحويلات متروكة دون رقابة ، فإن هذه المعاملات يمكن ان تزيد من عرض النقود فى شيلى وتخلق تضخما . كما أنها يمكن ان تجعل قيمة البيزو فى السوق الموازية (الحرة) تنخفض بصورة متزايدة بالنسبة للسعر الرسمى للبيزو . وبسبب هذه الاعتبارات ، استطاع البنك المركزى ان يتحكم فى تأثير هذه التحويلات بتحديد حصة شهرية (كوبونات الحصص) بإجمالى المبلغ المسموح به للتحويلات . ويحدث هذا التوزيع للحصص على المستثمرين الشيليين على أساس عطاءاتهم للحصول على الكوبونات . وقد استطاع البنك المركزى استخدام مجموعة الحصص المخصصة بحذر بحيث أمكنه « تعقيم » أثر هذه تحويلات على عرض النقود فى شيلى ، مع الاحتفاظ بسعر مواز يقترب بصورة كافية من السعر الرسمى لضمان بقاء عمليات تحويلات الديون مربحة .

وبمجرد الموافقة ، يجرى إتمام عملية شراء الدين الأجنبى عن طريق الوكيل الأجنبى لحساب المستثمر الشيلى ، الذى يسلمه إلى البنك الشيلى ، الذى يعيد تقييم الدين الأجنبى بالبيزو ، ويوجد بذلك صكا جديدا لدين محلى بالعملة المحلية . وعند هذه النقطة يكون الدين الأجنبى قد ألغى ، وصدر الصك الجديد المرتبطة قيمته بالرقم القياسى للتضخم الذى يتطلب سداد الدين المحلى لحامله دفعة واحدة خلال ١٥ عاما . وبالنظر إلى أن هذا الصك المحلى الجديد يكون مرتبطا فى قيمته بالرقم القياسى للتضخم فإن القيمة النهائية له لايتيسر تحديدها إلا عند الاستحقاق وفى نفس الوقت يكون عائده الحقيقى ثابت . وأخيرا يضع الوكيل الشيلى الدين الجديد المقوم بالبيزو فى سوق رؤوس الأموال المحلية ويحصل على حوالى ٩٢٪ من قيمتة الأسمية . وتسلم هذه الحصيلة إلى المستثمر الشيلى . ومن المهم الاشارة إلى أنه على عكس تحويلات الديون فى الأرجنتين والبرازيل ، والمكسيك ، حيث تقوم البنوك المركزية بتحديد القيمة على تحويلات الديون الخارجية ، فإن سوق

رؤوس الأموال فى شيلى هى التى تقوم بهذه المهمة مما يخلق امكانية عمليات المراجحة بين الأسواق . ويمثل هذا دلالة أخرى على التزامات شيلى تجاه الأسواق الحرة . ولدى شيلى على عكس الدول الأخرى فى أمريكا اللاتينية سوق متقدمة للغاية لرؤوس الأموال تتمتع بالسيولة ويجرى التعامل فيها بنشاط فى صكوك الديون طويلة الأجل ، وقد اختارت شيلى ان يجرى تقييم الدين وعملية التحويل بواسطة المشتركين فى هذه السوق المفتوحة بدلا من البيروقراطيين فى البنك المركزى . كما أنه من المهم أيضا ان نذكر ان سوق رؤوس الأموال كبيرة إلى حد يسمح للبنك المركزى بأن يقوم « بتعقيم » فعال لحجم كبير من عمليات المقايضة . وعلى سبيل المثال ، فإن المقايضات تجرى بمعدل ١٠٪ تقريبا . من حجم القاعدة النقدية شهريا .

أما بالنسبة للمستثمرين الأجانب الذين يجب ان يستخدموا الفصل التاسع عشر ، فإن عملية تنفيذ المقايضة هى نفسها التى يستخدمها مواطن من شيلى يطبق الفصل الثامن عشر باستثناء واحد . وهو ان المستثمر الأجنبى غير ملزم بالدفع للبنك المركزى للحصول على حق اجراء مقايضة للدين . ويعنى هذا بطبيعة الحال ان ارباح عمليات المراجحة بين الأسواق تكون أكبر بالنسبة للمقايضات التى يقوم بها الأجانب عنها بالنسبة لتلك التى يقوم بها المواطنون الشيليون . وبعد ان يحصل المستثمرون الأجانب على مبالغ البيزو الشيلية من عملية المقايضة ، فإنهم يمكنهم استثمارها بعد ذلك فى شيلى . وبعد فترة أربع سنوات يصبح المستثمرون أحرارا فى إعادة ٢٥ من أرباح الأسهم عن السنوات السابقة ، وكل أرباح الأسهم عن السنوات التالية ، وبعد عشر سنوات يمكنهم إعادة رؤوس أموالهم كلها .

خاتمة :

يمكن ان تحقق عمليات مقايضة الديون نجاحا إذا هيأت الدول اماكن جذابة للمستثمرين لوضع رؤوس أموالهم فيها . وقد نجح برنامج شيلى لمقايضة الديون لأنه قدم مثل هذه الأماكن ، فهو يكفل للمستثمرين فرصا ممتازة لتنويع سنداتهم وأوراقهم المالية ، مع قيم استثمارية جيدة ، وعائدات مرتفعة . وقد استخدم المستثمرون الذين اجتذبوا إلى السوق الشيلية وسيلة المقايضة لأنها سوق حرة فى خططها .. وهم يستطيعون باستخدامها الحصول على عملة البيزو الشيلية بخصم يعتبر مساويا لأرباح عمليات المراجحة التى تنجم عن المقايضات . وقد أظهرت شيلى ان أى برنامج جيد لمقايضة الديون يمكن ان يتيح مصدرا هاما لتمويل عمليات التحويل للقطاع الخاص ، وان هذا الحافز يستطيع ان يسفر عن برنامج للتعجيل بالتحويل للملكية الخاصة .

رئيس معهد آدم سميث بلندن
المدير التنفيذى للفرع الأمريكى
لمعهد آدم سميث

التنمية بالمساعدات
المسئوليات العامة والخاصة فى تحويل
الملكية للقطاع الخاص

إن المشكلة الكبرى فى العالم الثالث ، هى الافتقار إلى أسواق كافية لرؤوس الأموال . ولكن التجربة تظهر أن اعطاء النقود وحده لحكومات الدول الأقل تقدمًا أمر مشكوك فى جدواه . فينبغى أن تكون المعونات المالية التى تقدم للدول النامية مشروطة إلى حد كبير بسياساتها الاقتصادية ، ولاسيما فيما يتعلق بتقدمها نحو تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . وعندما تقدم المساعدات لمشروعات التنمية ينبغى الحث على اشتراك القطاع الخاص فيها أو اشتراط ذلك حيثما أمكن . وعلى سبيل المثال فإن المساعدة لانشاء وإدارة شبكات للرى أو الطرق أو مرافق توليد الكهرباء يجب أن تقدم على شريطة أن يقوم القطاع الخاص باقامتها وإدارتها .

ومن الواضح أن تجربة الدول المتقدمة لا تترجم حرفيًا فى العالم الثالث ـ ومع ذلك فمن الممكن تعلم دروس هامة ، من بينها :

- يجب إنشاء وحدات داخل وكالات التنمية ، تمنح مسئولية خاصة لتشجيع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى العالم النامى . ويجب أن تختص هذه الوحدات بتنسيق سياسات تشجيع التحويل للقطاع الخاص ، بما فى ذلك سياسات إدارات ووكالات الحكومة الأخرى .
- هناك حاجة لفرق من المتخصصين لتقديم النصائح للدول النامية . ويجب أن تتكون هذه الفرق من موظفين ذوى خبرة بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وذلك من الادارات والوكالات الحكومية ، ومديرين سابقين من شركات تحولت حديثًا للقطاع الخاص ، وأفراد ذوى خبرة مساعدة من مؤسسات مالية ذات خبرة فى التحويل للقطاع الخاص .
- ينبغى عقد مؤتمرات منتظمة فى كل من آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ، يوضح فيها اخصائيون من العالم المتقدم والنامى وجهات نظرهم وخبراتهم فى تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص وتقييم مشكلات العالم الثالث واحتمالاتها . ولما كانت خبرة العالم الثالث فى تحويل الملكية للقطاع الخاص آخذة فى النمو ، فإنها يجب أن تكون موضع مراجعة مستمرة ، كما أن إصدار سلسلة من

الكتيبات عن كيفية التحويل للقطاع الخاص فكرة طيبة .

- ينبغى أن يقوم ممثلو حكومات الغرب بدور أكثر نشاطًا فى مساندة التحويل للقطاع الخاص عند زيارتهم لدول أخرى . كما أن ممثلى الحكومة المسئولين بصفة خاصة عن المسائل التجارية ، والذين يسافرون بصورة أكثر انتظامًا من الوزارات الأخرى ، يستطيعون أن يوضحوا بصورة أكثر جرأة فوائد التحويل للقطاع الخاص لزيادة النشاط الاقتصادى والتجارى .
- يجب تمويل زيارات لوفود من مسئولى الدول الأقل تقدمًا لزيارة بريطانيا والدول الأخرى التى لها سجل واسع فى عمليات التحويل للقطاع الخاص لجمع المعلومات . ويجب الحاق موظفى الدول الأقل تقدمًا للتدريب فى إدارات الحكومات الغربية التى تشارك بنشاط فى تحويل الملكيات العامة للقطاع الخاص .

وهكذا سوف يتطلب الأمر مجموعة متنوعة من السياسات والمبادرات الجديدة لتشكيل الأسس لبرنامج شامل لزيادة التحويل للقطاع الخاص والنمو الاقتصادى فى العالم الثالث . ويمكن تقسيم المبادرات التى نقترحها إلى نوعين : مساعدات مالية ، ومعلومات ونصائح .

المساعدات المالية :

لما كانت أغلب الدول النامية تفتقر إلى أسواق رؤوس الأموال اللازمة لاجراء عمليات تحويل للقطاع الخاص وفقًا للنمط الغربى ، فإنه لا يمكن نقل ما حققته المملكة المتحدة من نجاح إليها بسهولة ، غير أن هناك الكثير الذى تستطيع الدول النامية عمله لعلاج مشكلة نقص رؤوس الأموال . ويستطيع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص نفسه أن يثبت إنه وسيلة هامة لتعزيز ملكية رؤوس الأموال فى الدول النامية ، وبذلك يحث على المزيد من النمو الاقتصادى . وينبغى أن يكون هذا هدفًا للتحويل إلى القطاع الخاص ، ولابد من وضع سياسات للمساعدة على بلوغ هذا الهدف .

وهناك مشكلة إضافية فى كثير من الدول النامية ، وهى النفور من الملكية الأجنبية ، وهى تراث من عهد الاستعمار عندما كانت اقتصاديات الدول الأقل تقدمًا تدار بواسطة مصالح غربية إلى حد كبير . والواقع أن الرغبة فى التملك المحلى للصناعات كانت عاملاً رئيسيًا فى تأميم العديد من مشروعات الدول الأقل تقدمًا . ولهذا فإن استيلاء المصالح الأجنبية على المؤسسات المؤممة لا تعد فكرة شعبية فى أغلب هذه الدول .

ومن الممكن تهدئة مشاعر القلق تجاه الملكية ورؤوس الأموال الأجنبية عن طريق احتفاظ حكومة الدولة الأقل تقدمًا بمسئولية الخدمة الحكومية ، ولكنها تتخلى عن إدارتها لمؤسسات مؤهلة عن طريق التعاقد معها . فتتخصص شركات فى تقديم خدمات مثل جمع القمامة ، وتنظيف الشوارع ورقابة الحركة الجوية فى الدول الأقل تقدمًا . وينبغى تشجيع هذا التطبيق والتوسع فيه لأنه يوفر أموالاً ،

ويسمح بانفاق الموارد الضئيلة فى أماكن أخرى ، ويبنى خبرة فى القطاع الوطنى الخاص فى تقديم الخدمات المتعاقد عليها . وتستخدم المؤسسات الغربية المتعاقدة مع الدول الأقل تقدمًا فى العادة مديرين من أبناء البلد ، الذين يستطيعون اكتساب خبرة تمكنهم من إنشاء مؤسسات خاصة بهم للتعاقد . وينبغى أن تتبنى سياسة التنمية عملية التعاقد على الإدارة بتقديم نصائح حول كيفية تحرير العقود ، كما يجب تشجيع المؤسسات على استخدام موظفين وطنيين وتدريبهم لتكوين شركاتهم الخاصة للحصول على العقود ، وتقرضهم أموالاً لبدء مشروعاتهم بها .

ومن الممكن اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية عن طريق إقامة مناطق حرة أو موانئ حرة فى الدول الأقل تقدمًا بدون الكثير من المشكلات السياسية الشائعة . ويجب تقديم النصائح والمساعدات المالية للدول الأقل تقدمًا لانشاء هذه المناطق والموانى الحرة ، إذ أن المناطق الحرة يمكن أن تستخدم كبؤرة تركيز للاستثمارات ومكانًا للشركات الخاصة التى يمكن أن تقدم رؤوس الأموال لتحويل الملكية للقطاع الخاص . وقد ثبت فعلاً أنها ابتكار مفيد فى دول العالم النامى ، وأخذ عددها يزداد بشكل مثير فى السنوات الأخيرة . كما أن تقديم حوافز ضريبية من الدول المتقدمة لشركاتهم التى تقوم بالاستثمار فى هذه المناطق قد يكون سياسة مفيدة أيضًا .

ولكى نكون العملية الحكومية مربحة وصالحة للتحويل للقطاع الخاص ، قد يكون من الضرورى استثمار أموال فيها . وتستطيع الدول الغربية أن تقدم رؤوس الأموال اللازمة للاستثمار لتمكين الدول الأقل تقدمًا من رفع مستوى المشروعات الحكومية إلى المستوى الذى يجعلها مرشحة للتحويل إلى القطاع الخاص . وعلى سبيل المثال ، تعد البطالة بين موظفى القطاع العام والوكالات العامة فى اعقاب التحويل للقطاع الخاص مشكلة كبرى ذات عواقب سياسية يمكن أن تكون هامة . وهناك وسيلة لمعالجة هذه المشكلة ، هى تقديم مكافآت نهاية خدمة كبيرة بحيث تكون كافية للانتقال إلى عمل جديد ، أو بدء عمل خاص . وافتقار حكومات الدول الأقل تقدمًا إلى الموارد للقيام بهذا العمل قد يثير عداء سياسيًا عنيفًا من الموظفين المستغنى عنهم مما يقلل من إمكانية تنفيذ عمليات التحويل للقطاع الخاص . وفى تلك الظروف ينبغى أن تبحث وكالات التنمية عن سبيل لاتاحة الأموال لحكومات الدول الأقل تقدمًا حتى يمكنها دفع تعويضات الاستغناء عن العاملين . ورغم أن النقود تقدم للأشخاص فى شكل تعويضات فصل ، ومبالغ نقدية للمعاشات فإنها رغم ذلك تعد استثمارًا لرأسمال : فالمال يقدم من أجل ضمان مستقبل أكثر ربحًا وفعالية .

وهذه الوسيلة مفيدة أيضًا للحصول على التأييد الكامل لجهود تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . فإذا كانت شركة حكومية ما قد فشلت فشلاً ذريعًا ، وتراكمت عليها خسائر ضخمة ، فإن المشتركين فى عملية تحويلها إلى القطاع الخاص – وبينهم الجمهور – قد يخشون أن يؤدى بيعها للقطاع الخاص إلى تصفية أصول الشركة مما يؤدى إلى ضياع عدد كبير من الوظائف والخدمة ذاتها . وقد

يكون أفضل شيء بطبيعة الحال ، هو التخلى عن المشروع . ولكن ينبغى أولاً بذل كل جهد لجعل المشروع قابلاً للبقاء ، وبعد ذلك يجب بذل كل جهد لتحويله إلى القطاع الخاص ، مثل تقديم تنازلات ضريبية ، وإعداد ترتيبات انتقالية ، ومد فترات الدفع ، وقروض بلا فوائد ـ وكل ما يتطلب الأمر تدبيره لجعل المشروع مجدياً اقتصادياً . وسوف يؤدى ذلك بدوره إلى جعل التحويل للقطاع الخاص أكثر قبولاً وشعبية . ولابد من التأكيد باستمرار على أن التحويل للقطاع الخاص عملية اقتصادية سياسية وليست مجرد مسألة اقتصادية .

وهناك إجراءات إضافية للتغلب على مشكلة نقص رؤوس الأموال . فتوزيع الأسهم مجانًا على أبناء الدولة سوف يضمن امتلاك قاعدة عريضة لرؤوس الأموال وإن كان ذلك يمثل بعض صعوبات عملية . وقد لقيت هذه السياسة تأييدًا من عدد من المعلقين وخاصة الدكتور ديفيد أوين ، زعيم الحزب الاشتراكى الديمقراطى فى بريطانيا ، وصمويل برتيان نائب رئيس تحرير صحيفة الفاينتشيال تايمز فى لندن ، غير إنها لم تنفذ إلا نادرًا . وقد حدث بالفعل توزيع مجانى ناجح للأسهم فى كولومبيا البريطانية ، حيث وزعت أسهم شركة استثمار موارد كولومبيا البريطانية على كل السكان الذين طلبوا الحصول عليها ـ وقد فعل ٨٦٪ منهم ذلك . وسرعان ما نشأت سوق نشيطة فى البورصة . والوسيلة الوحيدة العادلة لتوزيع الأسهم هى أن يكون على جميع المواطنين . وفى الدول الأقل تقدمًا كبيرة الحجم ، يمكن أن يسفر ذلك فى أسهم قليلة القيمة للغاية تعطى لاشخاص كثيرين جدًا . وإن كان الممكن التغلب على هذه المشكلة بوضع أصول عدد من مؤسسات الدولة فى شركة قابضة لتوزيع أسهمها على المواطنين ، ولكنها سياسة أكثر مناسبة للدول الأقل تقدمًا الأصغر حجمًا بصفة عامة .

وهناك صورة مغايرة أكثر جاذبية لهذه السياسة ، وهى أن تشترى وكالات التنمية جزءًا من الأسهم بسعر السوق ثم تطرحها للبيع للأهالى بنصف أو ثلث سعر السوق . ولتحقيق هدف توسيع قاعدة ملكية للأسهم ، ومنع اختطاف الأسهم بواسطة قلة من الأفراد الأغنياء أو المؤسسات ، لابد من وضع حدود على عدد الأسهم التى يستطيع شخص واحد أو مؤسسة واحدة شراءها .

وطريقة البيع هذه مماثلة للطريقة التى استخدمت لتحويل شركة تليكوم البريطانية للقطاع الخاص ، إذ طرحت الأسهم فى السوق بأقل كثيرًا من سعر السوق ، وقد ظهر ذلك من حقيقة أن قيمة الأسهم تضاعفت فى أول أيام التعامل . كما فرضت حدود دقيقة على العدد الذى يمكن لأى فرد شراءه . وقد اشترى أكثر من مليونى شخص هذه الأسهم ، وأغلبهم لأول مرة . وكان من المكونات الهامة لنجاح هذا التحويل للقطاع الخاص حملة إعلانية كبيرة جدًا لإعلام أعضاء الجمهور عن الأسهم المعروضة . وستكون مثل هذه الحملة أكثر أهمية فى الدول الأقل تقدمًا . ويمكن لوكالات التنمية تقديم نصائح حول كيفية القيام بذلك ، وتقديم بعض الأموال اللازمة لنفقاتها .

وقد يكون هناك نموذج أكثر ملاءمة لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص وهو امتلاك العاملين

أو شرائهم لكل الحصص . ولدينا فى هذا الخصوص تجارب بريطانية أكثر قابلية للتطبيق فى الدول الأقل تقدمًا من التحويل التقليدى للقطاع الخاص . وفى هذه الحالات تتحول الملكية إلى أشخاص لديهم قليل من الثروة أو المعرفة بأسواق الأوراق المالية . وهذه الصورة من تحويل الملكية للقطاع الخاص أثبتت شعبية فى جميع الأحوال لدى موظفى المؤسسات المملوكة للدولة ، ومن ثم فإن لها جاذبية سياسية .

وفى بعض الدول الأقل تقدمًا تستطيع وكالات التنمية المساعدة فى تدريب الإدارة والموظفين للقيام بعمليات شراء كل الحصص ، وتعليم العمال عما يتعلق بالأسهم ، وتقديم تسهيلات لاقراض العمال لشراء الأسهم وسداد القروض من خلال أجورهم ، واقتراض الجزء الأكبر من الأموال اللازمة لتمويل شراء المؤسسة من الحكومة . وهناك احتمال آخر ، وهو أن تقوم وكالات التنمية بتنفيذ نفس السياسة ثم تعوض الحكومة فى الأموال التى خسرتها فى عملية البيع بأقل من سعر السوق . وسوف يؤدى مثل هذا الاتفاق إلى جعل وكالات التنمية أقل تأثيرًا على محاولات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، ولكنها قد تمنع التعقيدات السياسية الناجمة عن الاشتراك المباشر فى البيع .

المعلـومات والنصـائح :

سيكون من دواعى الحكمة أن تتراجع حكومات الغرب بعيدًا قدر الاستطاعة عن التنفيذ الفعلى لعمليات التحويل للقطاع الخاص ، تاركة لحكومات العالم الثالث المعنية مهمة اتخاذ القرار بشأن ماذا تفعل وكيف تفعله ..غير أن القطاع الخاص فى الغرب يمكنه ـ بحافز من الحكومات الغربية وترحيباً من الدول الأقل تقدمًا ـ أن يقوم بدور فى تشجيع عمليات التحويل للقطاع الخاص فى الدول النامية . ولبنوك الاستثمار ومؤسسات المحاسبة ووكالات الإعلان الغربية خبرة كبيرة فى التعامل مع عمليات التحويل للقطاع الخاص ، ويمكنها تطبيق خبرتها على تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى الدول الأقل تقدمًا . كما تستطيع بنوك الاستثمار الغربية معالجة اصدارات الأسهم وتقديم الضمان ، ويمكن لمكاتب الاستشارة الإدارية ومؤسسات المحاسبة المساعدة فى إعداد المشروعات الحكومية للتحويل إلى القطاع الخاص ، وتقوم الوكالات الإعلانية بحملات الدعاية اللازمة لاثارة اهتمام الجمهور لشراء الأسهم فى الدول الأقل تقدمًا . وتمارس بعض المؤسسات الغربية بالفعل نشاطًا فى هذا الميدان ، وهى ليست فى حاجة لمزيد من التشجيع لزيادة التزامها . وينبغى تشجيع الاستثمارات الغربية الخاصة فى الشركات الحكومية المنقولة إلى القطاع الخاص فى الدول النامية بعرضه مزايا ضريبية مناسبة ، وخاصة بالنسبة لصناديق الاستثمار المتخصصة فى شراء أسهم الشركات المنقولة للقطاع الخاص فى الدول الأقل تقدمًا . غير أنه ينبغى تجنب امتلاك الأجانب للشركات الخاصة فى العالم الثالث ، إذ كان هذا هو السبب فى تأميم العديد من الشركات فى المقام الأول .

وإن إنشاء تجمعات لرؤوس الأموال لدعم عمليات التحويل للقطاع الخاص فى العالم الثالث يعتبر سياسة مبتكرة مفيدة للغاية . ومن الممكن استخدام هذه التجمعات لايجاد وتنمية فرص تحويل مربحة للقطاع الخاص فى الدول النامية . وهناك ما يبرر منح مزايا (ربما بالنسبة للضريبة على زيادة القيمة الرأسمالية) على أساس الفوائد الاجتماعية التى سوف تسفر عنها أنشطتها ، والطبيعة الاستثمارية ذات المخاطر المرتفعة . وينبغى تشجيع القطاع الخاص على تقديم القروض مقابل الأسهم التى يحتفظ بها المستثمرون فى شركات العالم الثالث التى آلت للقطاع الخاص . وبعبارة أخرى فإنه يجب اعتبار الأسهم العادية فى مثل هذه الشركات ضمانًا للقروض ، مما يتيح للمنظمين فى الدول الأقل تقدمًا استثمار أموالهم فى مشروعات التحويل إلى القطاع الخاص مع الاحتفاظ بالسيولة اللازمة .

ويمكن للحكومات تشجيع هذا التطبيق بالعمل كضامن فرعى . كما يجب تشجيع البنوك على تحويل جزء من الديون التى على الدول الأقل تقدمًا إلى أسهم ، كما يمكن للحكومات الغربية تقديم حوافز على ذلك . كما تستطيع حكومات الدول الأقل تقدمًا تخفيف أعباء ديونها ومدفوعات الفوائد ، بمقايضة الدين بأسهم فى شركات يجرى تحويلها للقطاع الخاص . ومن الممكن ربط الأسهم التى تعطى للبنوك ببعض الشروط ، مثل إعادة البيع لمستثمرين من أبناء الدولة خلال عشر سنوات . كما أن مثل هذه السياسة تدفع البنوك الغربية إلى العمل على إنجاح الشركات المعنية وحصولها على أرباح . ولابد من تشجيع المؤسسات المالية على تقديم تسهيلات تمكن مستثمرى الدول الأقل تقدمًا من شراء أسهم فى الشركات التى حولت للقطاع الخاص . وقد قدمت مثل هذه التسهيلات للمستثمرين عند تحويل شركة تليكوم البريطانية للقطاع الخاص ، حيث سمح لهم بدفع أثمان أسهمهم على ثلاثة أقساط خلال فترة ١٨ شهرًا .

حكومات الدول الأقل تقدمًا :

إن أهم دور تقوم به حكومات الدول الأقل تقدمًا فى تشجيع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص هو ايجاد المناخ الملائم للاستثمار . ويعنى ذلك ضمان حقوق الملكية والعقود ، والحفاظ على نظام غير متحيز بالنسبة للأحكام فى المنازعات بشأن الملكية . ويجب أن يتحرر المستثمرون من الخوف من مصادرة الحكومة للأموال . ويجب أن تحكم قواعد القانون كل التعاملات مع الاقتناع بأن الحكومة ذاتها تحترم القانون .

ولا ينبغى أن تكون الهياكل الضريبية معادية للانجاز والنجاح ، بل يجب أن تسمح للناس بالكسب والادخار والاحتفاظ بمكافآت مقابل المخاطر والعمل فى المشروعات . ويجب أن تكون أسعار الضريبة منخفضة على دخول الشركات والأفراد أيضًا ، والضرائب التى يكون عبؤها ضروريًا ينبغى أن يلقى ثقلها على الاستهلاك أكبر منه على مصادر الاستثمار .

ويجب أن يكون رأس المال قادرًا على التحرك داخل الدولة وخارجها . والمستثمرون الأجانب يجتذبهم رأس المال الذين يستطيعون استرداده وأيضًا استثماره . ولابد من السماح بالتجارة الحرة ، بدون حواجز جمركية لتنظيم أو اختيار أنواع الأنشطة مسبقًا . فهناك حاجة إلى اكتشاف واستغلال المزايا النسبية ، لا محاولة الانتاج وراء أسوار التعريفة لأشياء يمكن انتاجها بسعر أرخص فعلاً فى أى مكان آخر .

وينبغى أن يكون لدى الدول الأقل تقدمًا فى المقام الأول فهمًا صحيحًا عن تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص باعتبارها عملية خلاقة تستهدف نقل مجالات بأسرها من النشاط الاقتصادى بما يصاحبها من جماعات مصالح ، من القطاع الرسمى غير التجارى ذى الطابع السياسى ، إلى القطاع الخاص الذى يستجيب لمطالب المستهلك ويحقق ربحًا . وينبغى ألا يكون التحويل للقطاع الخاص مجرد وسيلة لجمع الأموال بسرعة عن طريق بيع بعض أصول الدولة ، أو وسيلة لخدمة أو محاباة حفنة قليلة من الأفراد أو الشركات بالسماح لهم بشراء مثل هذه الأصول بأسعار مخفضة . فيجب أن يشترك أكبر عدد ممكن من الأشخاص فى خلق الثروة .

وهناك واجب آخر على حكومات الدول الأقل تقدمًا ، وهو منع سوء الإدارة والمحاباة عند منح عقود الإدارة ، وذلك بإقامة عمليات مزايدة تنافسية محترمة . ومن الحكمة تشكيل مجلس مستقل من شخصيات محترمة لتقرير أى الخدمات يجب التعاقد على إدارتها ، والإشراف على عملية العطاءات .

القطاع الخاص فى الدول الأقل تقدمًا :

إن أهم دور يستطيع القطاع الخاص أن يقوم به هو إبداء الاهتمام بعمليات التحويل الممكنة للقطاع الخاص ، وأن يتقدم بعطاءات . فالحكومة فى حاجة إلى أن تتحقق من أن هناك مستوى معقولاً من الاهتمام بتحويل مؤسسة معينة للقطاع الخاص قبل أن تبدأ العملية . وعلى الشركات الخاصة والاتحادات والغرف التجارية أن تقوم باستعراض للقطاع العام واقتراح أى الكيانات يمكن وضعها فى أيدى خاصة ، وماهى الجهات التى ترغب فى الاستثمار فيها ، كما يجب على القطاع الخاص أيضاً المساعدة فى خلق مناخ من الثقة من أجل التحويل إلى القطاع الخاص ، بحيث تؤمن الحكومة ذاتها بأنها قادرة على تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص دون حرج من الفشل .

خـاتمة :

بعض خيارات السياسة التى ذكرت هنا مكملة لبعضها والبعض الآخر بدائل ، وسوف يختلف حجم أدوار كل من وكالات التنمية الغربية ، والقطاع الخاص فى الغرب ، وحكومات الدول الأقل تقدماً . فالوكالات الحكومية الغربية يجب أن تسعى لابقاء دورها عند أدنى حد ، فعليها أن

تعمل لتنشيط التغيير المرغوب فيه فى السياسة ، ولكن عليها أن تترك أكبر قدر ممكن من العمل للقطاع الخاص وحكومات الدول الأقل تقدماً . وعلى سبيل المثال ، يجب أن تقوم الحكومات الغربية بدور ثانوى بدلاً من دور المقدم الرئيسى للقروض ، فتقدم رؤوس الأموال المبدئية اللازمة لبدء مشروع تحويل للقطاع الخاص بدلاً من تمويل المشروع كله . وسوف يتباين مدى المشاركة من دولة لأخرى ، وبعد ما يؤدى التحويل للقطاع الخاص إلى تعزيز هذا القطاع وإلى زيادة خبرة الدول الأقل تقدماً ، فإن حكومات الغرب ستكون قادرة على خفض التزاماتها .

الجـزء الخـامس

حـالات تحـويـل الملكيـة العـامة
للقطـاع الخـاص

النائب البريطانى والزميل بكلية أول سولز
ــ اكسفورد

تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص : حالة بريطانيا

بدأت عمليات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى المملكة المتحدة منذ وقت طويل . وكانت تسمى الغاء التأميم ، وكانت بمثابة لعبة بينج بونج بين الحزبين الاشتراكى والمحافظين . وكانت الكرة الأكثر استخدامًا فى اللعبة طوال ثلاثين عاما هى صناعة الصلب البريطانية ، حيث قام الحزب الاشتراكى أولاً بتأميمها ، ثم هب حزب المحافظين إلى انتشالها من براثن شر القطاع العام ، ولكن عندما خسر الحزب الانتخابات التالية ، رآها تسقط مرة أخرى بين أيدى القطاع العام . ورغم ما قد يبدو من مشهد مثير للضحك فى هذه الصور الأولى لعمليات التحويل للقطاع الخاص ، إلا إنها مهمة أيضًا ، لأن الحماسة والمصالح المكتسبة الضرورية أحيانًا لبرنامج تحويل ناجح إلى القطاع الخاص تظهر فى هذه المشروعات التى جرى تأميمها حديثًا ، حيث يوجد مناخ من تعاطف أكبر لاعادتها إلى مكانها «الشرعى» ، وهو القطاع الخاص .

وفى أوائل السبعينيات ، سنحت فرصة للمضى خطوة أخرى ، إذ تم انتخاب حكومة المحافظين بزعامة ادوارد هيث بصورة مفاجئة ، وكان ملتزمًا باقتصاديات السوق الحرة . وما كاد هيث يتولى منصبه ، حتى عمل على إعادة عدة حانات للشراب فى منطقة كارليل إلى القطاع الخاص ، ومن الممكن القول بأنها أماكن إنجليزية صالحة لبدء عمليات تحويل الملكية للقطاع الخاص . كما حولت وكالة للسياحة أيضًا إلى القطاع الخاص . ولكن فى عام ١٩٧٢ نجحت قوة وذكاء موظفى الحكومة البريطانيين مجتمعة فى وقف البرنامج تمامًا مما أدى إلى انغماس فى أكبر برنامج شهدته بريطانيا لفرض القيود على الاقتصاد فى وقت السلم ــ وأرجو ألا تشهده مرة أخرى . فقد انهمك هيث فى فرض القيود على الأسعار والدخول والأجور والأرباح الموزعة على الأسهم . وفى هذا المناخ بطبيعة الحال ، لم يكن هناك مجال كبير لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، بل إنه لم يكن هناك مجال كبير لأية أعمال على الاطلاق .

وسرعان ما أقيل هيث من منصبه، ليكون ضحية أخرى من ضحايا الموظفين الحكوميين . ولتحذروا يا من تريدون تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، فلا تستمعوا إلى المتشككين ، الذين ينصحون بأنه

من الأفضل عدم اتخاذ أى إجراء ، لأنهم سوف يسقطون حكومتكم مثلما أسقطوا حكومة هيث بنصائح شريرة من مستشارين أشرار !.

وبين عامى ١٩٧٤ و ١٩٧٩ استطاع حزب المحافظين أن يستعيد تراثه الثقافى ويعيد بناء قواته لصالح الاقتصاد الحر ، وقوى السوق والأسعار ، وتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص بطبيعة الحال . وعندما عاد الحزب إلى السلطة فى عام ١٩٧٩ بدأ برنامجًا لتحويل الملكية للقطاع الخاص ببطء وتردد هياب . وحدث بيع لبعض أسهم شركة البترول البريطانية ، ولكنها كانت بالفعل شركة مسجلة فى البورصة ذات سعر معروف ومن السهل بيعها . وقد أدى البيع إلى جمع بعض الأموال التى كانت الحكومة فى مسيس الحاجة إليها ، ولكنها لم تفعل أكثر من ذلك . وفى الواقع أن حكومة العمال قامت ببيع جزء من أسهم نفس الشركة قبل ذلك بسنوات عندما اضطرت إلى بيعها خلال إحدى رحلاتها المنتظمة إلى صندوق النقد الدولى لاقتراض الأموال !.

وهكذا أيضاً بدأت الحكومة الجديدة فى إلغاء أحدث التأميمات التى قامت بها حكومة العمال ، ولكن واحدة منها تبين إنها صعبة للغاية ، وهى صناعة بناء السفن ، التى كانت قد حولت للقطاع العام ، لكى تصل فى الوقت المناسب تمامًا لتواجه أكبر كساد فى طلبات بناء السفن شهده العالم . وفى الوقت الذى جاءت فيه حكومة المحافظين كانت خسارتها فادحة . وتركزت كل المناقشات حول مدى ما يمكن عمله داخل القطاع العام ، قبل أن يتسنى تحويلها مرة أخرى للقطاع الخاص . ولكن ذلك لم يكن ينطبق على صناعات الطائرات التى كانت هى الأخرى قد نقلت إلى الملكية العامة . وسرعان ما أعيدت إلى القطاع الخاص ، غير إن أصحابها الأصليين لم يكونوا مهتمين بشرائها مرة أخرى كما كنا نظن فى البداية ، ومن ثم فقد بيعت فى النهاية باعتبارها صفقة من الأصول على هيئة شركة جديدة هى « بريتش آيروسبيس » .

ومن ١٩٨٩ إلى ١٩٨٢ لم يكن قد اتضح بعد ما إذا كانت حركة تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص سوف تكتسب قوة دافعة ، أم تصبح مجرد قليل من الأيديولوجيا وقليل من جمع الأموال . وفى تلك المرحلة لم يكن تأييد الرأى العام بصراحة طيبًا . إذ كانت شعبية حكومة المحافظين قد انخفضت فى استطلاعات الرأى . ولم تكن هناك مجموعة شديدة من الرأى العام بخلاف تلك الموجودة داخل حزب المحافظين ، تساند التحويل للقطاع الخاص . وكنا قد فشلنا فى مهمتنا الرئيسية باقناع الشعب إن الحياة ستكون أفضل إذا سمح للمنافسة بالدخول . أى أننا بكل بساطة لم نكسب المعركة الفكرية الخاصة بالاعداد لعملية التحويل ، ومن ثم لم تكن على ثقة بأنه سيكون فى إمكاننا أن تمضى نحو برنامج كبير لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . وهكذا أخذ البرنامج فى التباطؤ .

وتم تحويل ملكية شركة «أمرشام» ـ وهى شركة صغيرة للمركبات الكيميائية المشعة كانت تسير على ما يرام ، ثم شركة الكابلات واللاسلكى ، وهى شركة دولية كبرى للاتصالات السلكية واللاسلكية

كانت تتوق إلى العودة للقطاع الخاص حيث كانت تجد أن القيود التى تفرضها وزارة الخزانة على استثماراتها فى الخارج وخططها للتوسع مرهقة لها . كانت الإدارة متحمسة ، وهو جزء كبير من المعركة - حيث تريد الإدارة أحياناً بطبيعة الحال أن تنطلق نحو القطاع الخاص . وفى أحيان أخرى يكون دافعها هو عدم رضاها عن الخيارات التى تعرض عليها إذا بقيت فى القطاع العام . فكانت هناك ترسانة لبناء السفن ، تخصصت فى بناء منصات استخراج البترول من بحر الشمال فى مدينة سكوت ليثجو فى سكوتلندا ، وكان خيارها بسيطًا للغاية ، حيث كانت صناعة بناء السفن البريطانية المؤممة تستعد لاغلاق الترسانة لأنها لم تستطع العثور على وسيلة لوقف الخسائر أو انقاذ الوظائف . وقررنا أن تمنح القطاع الخاص فرصة . ومع أن المالكين الجدد عرضوا سعرًا مرتفعًا للحصول عليها ، فقد قررنا أنه سيكون من الأفضل إعطاء العاملين والإدارة فرصة لتكوين شركة جديدة ذات مهارات إدارية مؤكدة . وعندما عرض هذا الخيار عليهم ، تحمس العاملون لقبوله . ولا تزال الترسانة ماضية فى عملها ، وقد أصبحت أكثر إنتاجًا بكثير عما كانت عليه وشبح الاغلاق يلوح فى الأفق .

وقد دفعت الحكومة أموالاً فى هذه العملية لتحويلها للقطاع الخاص ، إذ كان لابد من السماح بتقديم عطاءات سلبية لأن الأصول كانت سيئة للغاية . وبغير هذا كانت هناك تكاليف الاغلاق الضخمة التى تتجاوز العطاء السلبى ، وهناك الخسائر التى تتوالى عامًا بعد عام . وبعض أفضل الصفقات لم نحصل منها على أى أموال وأحيانًا دفعنا فيها أموالاً .

بريــتش تيلــكوم :

كان القرار الهام ، الذى بشر بأن عملية التحويل للقطاع الخاص هذه ستكون مختلفة فى النوع ، والايقاع ، والإثارة عن كل العمليات السابقة ، هو القرار الذى اتخذه السير كيث جوزيف وزير الصناعة بعد الكثير من الدراسة ، بتحويل ملكية شركة بريتش تيلكوم للقطاع الخاص . وقد طالب مستشارو الوزير بضرورة فتح هذه الصناعة أمام المنافسة ، ليختبر السوق مستوى الخدمات التى تقدمها والأسعار التى تتقاضاها .

وفى ذلك الحين ، سخروا من قراره ، وقيل إنه ليست هناك فرصة لبيع منظمة فى ضخامة «بريتش تيلكوم» ، حيث ينتظر أن يطلب من المستثمرين مبلغ يتراوح بين بليونين وأربعة بلايين جنيه استرلينى ، فى بورصة لم تستطع أن تدبر من قبل أكثر من ٣٠٠ أو ٤٠٠ مليون جنيه استرلينى . كما قيل لنا أنه لا توجد فرصة لتحسين الخدمة وخفض الأسعار أو تحسين الأداء فى المنظمة بادخال عنصر المنافسة . وقالوا إنها احتكار للدولة وسوف تظل كذلك دائمًا وأن خدمتها على أية حال جيدة . وكان انتظار الحصول على تليفون جديد لمدة ستة شهور يعتبر وقتًا مناسبًا ، حيث كان الخيار بين نوعين فقط من التليفونات ، وبالأسعار التى تحددها «بريتش تيلكوم» !.

وأخذت سياستنا لادخال عنصر المنافسة فى هذا المرفق تكسب الأصدقاء عندما بدأ الأفراد يرون أن التحرر وتغيير الملكية قد يؤدى فى النهاية إلى حدوث تحسن . إذ سوف يكون متاحًا الاختيار بين ٤٠ أو ٥٠ نوعًا مختلفًا من التليفونات إما عن طريق الشراء أو التأجير ، وسوف تنخفض أسعار المكالمات التليفونية بين المدن بحوالى ٣٠٪ على الخطوط التى ستفتح للمنافسة ، وستكون زيادة التعريفات تحت نظام جديد لتنظيم الأسعار ، أقل كثيرًا من المعدل العام للتضخم ، بينما كانت قبل ذلك أعلى منه دائمًا تقريبًا .

وقد ساعدت هذه الفوائد المحسوسة للمستهلكين على إقامة قاعدة اهتمام سياسية لصالح العملية بأسرها . وبذلك اتسع نطاق برنامج نقل الملكية للقطاع الخاص . ففى العام الأول بيعت أصول قيمتها حوالى ٣٧٠ مليون جنيه استرلينى فقط ـ حوالى ٥٠٠ مليون دولار ، وذلك فى اقتصاد يبلغ إجمالى ناتجه القومى ٣٠٠ بليون جنيه استرلينى . وفى العام الماضى ، بلغ إجمالى الأرصدة المبيعة منذ ١٩٧٩ ثمانية بلايين جنيه استرلينى ، أو حوالى ١١ بليون دولار . وفى عام واحد من مارس ١٩٨٦ إلى مارس ١٩٨٧ باعت الحكومة البريطانية أصولاً قيمتها ٤,٧٥ بليون جنيه استرلينى ، وسوف تمضى لبيع المزيد منها .

وعندما بدأت مارجريت تاتشر تولى حكم بريطانيا كان ١٠٪ من الاقتصاد الصناعى والتجارى فى أيدى الدولة . وفى نهاية فترتها الثانية ، كانت هذه النسبة قد انخفضت للنصف ، ولا يوجد ما يحول دون إكمال هذا العمل فى فترة حكمها الثالثة . وقد حولنا السلطة للحكومات المحلية ، ولم يعد يحكم عدد من أكبر المجالس المحلية نفس الجهات أو المصالح التى تحكم البلاد بصفة عامة . وهذا التفويض للسلطة أمر مفيد ، ولكنه يؤثر فعلاً على ما تستطيع أن تقوم به من عمل . وكانت السياسة التى طبقناها هى تشجيع ، أو حتى إصدار تشريعات للتأكد من أن بعض أنواع الخدمات التى تقدمها الحكومات المحلية تطرح فى عطاءات متنافسة .

موضـــوعـات :

كانت الموضوعات التى ساعدتنا على كسب الرأى العام فى البلاد كلها ، تشتمل على فكرة أنه ينبغى مشاركة المزيد من الأفراد فى الثروة الصناعية والتجارية للدولة عن طريق شراء وامتلاك الأسهم . وكانت شركة «بريتش تيلكوم» هى التغيير الهام الذى حدث . ففى مسألة واحدة قام مليونا مواطن بشراء أسهم فى الشركة التى تدير تليفوناتهم . ومازال ١,٧٥ مليون منهم يحوزون الأسهم حتى اليوم ، رغم انه قيل لنا فى ذلك الحين أن هذه المعجزة لن تستمر غير يومين ، وأن الجميع سوف يبيعون أسهمهم للمؤسسات الكبرى . ولكنهم لم يفعلوا ذلك ، لأن لديهم ظمأ حقيقيًا للامتلاك ، وقد أبهجهم أن يمتلكوا بعض الأصول التى تعتبر جزءًا من حياتهم .

وهناك مسألة أخرى تتساوى معها فى الأهمية ، وهى ادخال العاملين فى عملية الإدارة والملكية والمشاركة فى الأرباح . وكان النجاح الأكبر الذى تحقق ـ ويعتبر من بعض النواحى النموذج الذى يختاره الذواقة من بين عمليات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى المملكة المتحدة ـ هى شركة الشحن الوطنية ، وهى شركة للنقل بالشاحنات ، وأكبر شركة للنقل على الطرق فى المملكة المتحدة ، ولكن إدارتها كانت سيئة حتى انها لم تحقق أرباحًا إلا فيما ندر . وقد أقنع وزير النقل السائقين والمديرين بشراء الشركة لأنفسهم ، وتم بيعها مقابل ٥٠ مليون جنيه استرلينى . وقد ذهب أكثر هذا المبلغ لتسوية التزامات صندوق المعاشات والديون الأخرى .

ولكن هذا لم يكن مهمًا ، إذ أن الشىء الذى يهم فعلاً هو أن سائقى الشاحنات والمديرين أصبحوا مالكين للأصول التى قل إن حققت أرباحًا ، وحولوا الشركة إلى مؤسسة تفخر بتقديم خدمة من الدرجة الأولى ، وزادت أرباحهم ، وأصبح حملة الأسهم الذين ساهموا منذ البداية ، بعد أربعة أعوام ، يحملون أسهمًا زادت قيمتها ١١,٥ مرة ، ولا تزال أرباحهم فى ارتفاع .

وكان خصوم العملية يصرون على أن العاملين لن يتمكنوا من اتخاذ القرارات الضرورية الصعبة . ولكن فى اجتماع للشركة عقد فى ١٩٨٦ ، حيث كان أكثر من نصف العاملين لهم الحق فى حضور الاجتماع والادلاء بأصواتهم باعتبارهم من حملة الأسهم ، تكشفت أشياء مثيرة للاهتمام : لقد وافقوا أولاً على استثمار بعض أرباحهم فى الخارج ، رغم أن النقابات تعارض ذلك دائمًا فى المملكة المتحدة ، وذلك لأنهم أعتقدوا أن هناك فرصًا طيبة للاستثمار ، ثانيًا : لقد رفضوا اقتراحًا بأن يكون هناك مديرون خاصون من العمال فى مجلس الإدارة ، على أساس أن فى إمكانهم انتخاب كل أعضاء المجلس باعتبارهم من حملة الأسهم ، وأنهم يفضلون أن يكون فى المجلس أشخاص يعرفون ماذا يفعلون ـ ثالثًا : اتخذوا قرارًا بالاستغناء عن بعض العاملين ، لأن جانبًا من العمل لم يكن يدر ربحًا ، ووافقوا على استثمار المبلغ الذى سيتم توفيره فى أماكن أخرى من العمل لضمان ازدهاره مستقبلاً .

وثمة موضوع آخر هام فى مجال الترويج لفكرة تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص سياسيًا واقتصاديًا ، وهو الأداء الأفضل الذى يحققه المشروع بعد تحويله للقطاع الخاص . فهناك استثناءات قليلة للقاعدة التى تقول إنه بمجرد التحويل للقطاع الخاص ، فإن أرباح المشروع ترتفع ، وتزداد استثماراته ويصبح أكثر حرية فى تقرير أين يستثمر أمواله ، وكيف يستثمرها ، وكيفية تحسين العمل وتوسيعه . كما أن هناك استثناءات قليلة للقاعدة التى تقول إنه بمجرد التحول للقطاع الخاص سوف يتحسن أداء العمال ، وأن الأجور والأرباح سوف ترتفع فعلاً نتيجة لتحسن القدرة الانتاجية ، وتحصل الشركة على كميات ضخمة من الأعمال الجديدة نتيجة للروح الجديدة للمشروع والمشاركة فيه ، مما يقضى على زعم انه بمجرد تحويل الأصول للقطاع الخاص ، فإنها ستختفى بصورة ما ، ولا تعود موجودة من أجل الخير الأكبر للاقتصاد الذى ساعدت على مساندته .

وهكذا فإن إعادة التعليم الاقتصادى للبلاد كانت جزءًا هامًا من العملية . ففى منتصف السبعينيات كان الكثيرون قد نسوا أن السعر وسيلة جيدة للملاءمة بين العرض والطلب ، كما نسوا أن الدعم فى مكان ما يمكن أن يدمر وظائف فى أماكن أخرى ، نتيجة للضرائب ، أو أثر الاقتراض اللازمين لتمويل الوظيفة المدعمة . ونسوا أن سكب الأموال فى مشروع حكومى مفلس إذا كان يفعل أشياء خاطئة أو نسى أمر عملائه ، لن يؤدى إلا إلى تأخير يوم الحساب الذى لا مفر منه . فهذه الاعتبارات تظهر للعيان عندما تفتح اقطاعيات القطاع العام للمشروعات المنافسة . ولنأخذ على سبيل المثال حالة خدمة سيارات الأتوبيس بين المدن ، والتى تذرع طرق السيارات فى بلادنا . فقد كانت هذه الخدمة خاضعة للقيود الحكومية ولنظام تراخيص متشدد فى وقت ما ، وعندما الغيت القيود الحكومية وسمح بداخلين جدد ، قال المعارضون أن هذا سيكون نهاية لخدمات الأتوبيس بين المدن ، وإنه لن تكون هناك وسيلة تستطيع بها السوق أن تستبق النظام . غير أن وزارة النقل مضت قدمًا فى عملها ، وكانت النتائج مذهلة ، فقد انخفضت الأجور بشدة ، وزاد عدد الأشخاص الذين يستخدمون سيارات الأتوبيس زيادة كبيرة . وتحولت الصناعة إلى عملية مثيرة تنمو باطراد ، وقد زادت أعداد الركاب بنسبة ٧٠٪ فى المسارات الرئيسية بين المدن . وفجأة ظهرت عربات مجهزة بالتليفزيون والفيديو ودورات للمياه ، وكل ما يضيف الإثارة إلى رحلات الأتوبيس ويجعلها شيئًا لا ينسى ... وهو ما يجعل المسائل السياسية مسألة مثيرة ، فقد لا يهتم المواطن بمسائل القروض العامة أو العمليات الحسابية لمشروعات الدولة ، ولكنه يهتم بمعرفة ما إذا كان تليفونه يعمل أم لا ، وبكيفية انتقاله من مكان إلى مكان آخر ، كما إنه يهتم بالسعر والجودة للمنتجات والخدمات .

وموضوعنا الأخير هو أنه من الممكن وضع نهاية للخسائر الضخمة لمشروعات الدولة . وقد قيل مرة أخرى إنه أمر لا يمكن تصوره ، إذ لا يمكن عمله إلا على حساب توفيرات ضخمة فى العاملين ، واغلاق الخدمة أو الفشل فى تقديم سلع وخدمات جوهرية . وقد أظهر تحليل أجريته عن صناعة الصلب ـ حيث لا يزال الجانب الأكبر منها ملكية عامة ـ إن الخسارة فى عدد الوظائف كنسبة من العدد الأصلى للوظائف كانت أكبر كثيرًا خلال عقد الدعم المكثف مما كان عندما كانت الصناعة فى أيدى القطاع الخاص ، عندما كان الدعم قليلاً ، ومع وجود منافسة شديدة من الصناعات المؤممة المدعمة . ونفس الشىء حدث فى صناعة السيارات . فقد حصلت شركة ليلاند البريطانية على ٢,٥ بليون جنيه استرلينى من الدعم ، وقد خسرت وظائف أكثر مما حدث لشركات السيارات المنافسة غير المدعمة من القطاع الخاص . وتأكيدًا لذلك فإنه بعد تحويل شركة جاجوار ـ وهى جزء من شركة ليلاند ـ إلى القطاع الخاص ، والتى ظن كثيرون أنها كان يجب اغلاقها فى ذلك الحين ، أضافت الشركة عددًا آخر من المستخدمين ، وأصبحت الآن أكبر كثيرًا مما كانت . فالمنافسة هى أفضل طريقة لضمان اهتمام المستهلك . ولكننا وجدنا أيضًا أنه من الضرورى اجراء بعض التنظيم ، وقد وضعنا قواعد

فى حالة تحويل شركتى بريتش تيلكوم والغاز البريطانيتين إلى القطاع الخاص ، تعطى المستهلك حماية أكثر مما كانت له قبلا .

وفى الختام ، فقد نما برنامج تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى المملكة المتحدة ويرجع ذلك من ناحية إلى دعم الاهتمام لصالحه ، ومن ناحية أخرى لأن الحكومة كانت لديها الإرادة السياسية لتشكيل اللجان الضرورية ، والاضطلاع بوسائل التصرف التى أدت إلى برنامج قوى وناجح لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص .

وكان فى وزارة الخزانة وزير مختص ببرنامج تحويل الملكية للقطاع الخاص ، ورئيسة للوزراء تؤيد هذه السياسة . ويرى أعضاء مجلس الوزراء الآن أن التحويل للقطاع الخاص لا يؤدى إلى تنشيط أجزاء من القطاع العام فحسب ، بل إنه يؤدى إلى ارتفاع شعبيتهم أيضًا .

إننا نعيش فى عالم مثقل بالديون ، ومن أكبر مشكلاتنا وجود دول ترهقها الديون ولا تعرف كيف تحصل على الأموال التى تحتاج إليها ، ويساورها القلق حيال العواقب السياسية لزيادة شد الأحزمة على البطون ، أو الضرائب الزائدة الارتفاع . والشىء الوحيد الذى يستطيع فى هذه الظروف ابقاء عجلات الاقتصاد العالمى تدور هو زيادة امتلاك الأسهم لوقف زيادة الديون . ويعنى ذلك بالنسبة للدولة بيع الأسهم لأصحاب المدخرات والمستثمرين ، سواء كانوا فى الداخل أو الخارج .

ولقد توصلنا إلى وسيلة بسيطة لمنع عمليات السيطرة غير المرغوب فيها ، بما فى ذلك عمليات السيطرة الخارجية . وإنه حتى إذا تم بيع ١٠٠٪ من الأسهم العادية ذات الأرباح فى إحدى الشركات ، فإن الحكومة تحتفظ بسهم واحد «ذهبى» . ولهذا السهم سلطة واحدة فقط ، وهى سلطة تستخدم فى حالة الطوارئ وتتمثل فى حق التصويت على تغيير ملكية كل الأسهم . ونتيجة لذلك لم تحدث أية محاولات لتقديم عروض للاستيلاء على ملكية شركات . ويمكن باستخدام هذا الحق فى التصويت عرقلة أية سيطرة احتكارية وطنية غير مرغوب فيها ، وكذلك عرقلة السيطرة الأجنبية . وأخيرًا فإن الاستثمارات من الخارج فى أسهم الشركات التى حولت ملكيتها للقطاع الخاص يمكن أن تكون جزءًا من استراتيجية الدولة لمعادلة أى خلل فى الميزان التجارى .

الشريك فى خدمات جرانفيل وست
بكولومبيا البريطانية

التحويل للملكية الخاصة :
حالة كولومبيا البريطانية

عندما أدخلت الأفكار بشأن تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص لأول مرة فى كولومبيا البريطانية فى أوائل السبعينيات ، كان هناك قول شائع يقول إن الخبراء فى تحويل الملكية العامة للخاصة أشبه بأشخاص يعرفون مائة طريقة مختلفة لحب المرأة ، ولكنهم لا يعرفون أية امرأة . وكان فى هذا التشبيه قدر من الحقيقة فى تلك الأيام ، ولكن الأمور تغيرت بكل تأكيد منذ ذلك الحين ، فقد نما التحويل للقطاع الخاص إلى الحد الذى أصبح يؤثر فيه الآن على الكثير من شئون حياتنا .

وكولومبيا البريطانية هى أقصى أقاليم غرب كندا ، وهى دولة متقدمة ، ذات سوق متطورة نسبيًا لرؤوس الأموال ، ويمثل إقليم كولومبيا البريطانية حوالى ١٠٪ منها . وفى أوائل السبعينيات أطلقت مجلة «بارون» على الأقليم إسم «شيلى الشمالية» إشارة إلى نظام اللندى الاشتراكى فى شيلى . ولكن تغيرت الأفكار بعد ذلك بانتخاب رئيس جديد لحكومة كولومبيا البريطانية ، وحظيت عملية تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص بتأييده التام . والواقع إنها كانت فكرته ، وقد قام بتجميع مجموعة من المؤسسات الاستثمارية ، من بينها مؤسستى لاعداد خطة البرنامج . وكان تكوين المجموعة من أصحاب المصارف الاستثمارية فقط خطأ ، إذ لم يتوفر لديها الرأى السياسى ورأى البنوك التجارية مما أسفر عن مشكلات لا مبرر لها فيا بعد . وعند تكوين مثل هذه اللجان ، فإن من الأفكار الطيبة أن تشمل قطاعات هامة من المسرح الاقتصادى والسياسى حتى يمكن ضمان تأييدها مسبقًا . ومن المهم أيضًا بصفة خاصة الحصول على تأييد سياسى تام ، لأن عملية التحويل سوف تستدعى إحداث تغييرات دون شك ، وتستوجب منح وتنازلات ، وتثير عقبات سياسية ينبغى تذليلها ، وهى أمور لا يمكن تحقيقها إلا بتأييد تام من الأشخاص الذين يستطيعون اتخاذ هذه القرارات .

وقد تسلمت لجنتنا الخاصة بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص قائمة جرد للأصول المتاحة لتحويلها للقطاع الخاص وعددها ٢٤ وكان بعضها يحقق أرباحًا والبعض الآخر لا يفعل ذلك . وقد وقع اختيارنا على خمسة أصول من قائمة الجرد ، بينها ثلاثة تعمل فى منتجات الغابات ، وواحدة فى

البترول والغاز ، والخامسة فى نقل الغاز . وانشأنا شركة قابضة حولنا الأصول إليها ، وأسميناها شركة كولومبيا البريطانية لاستثمار الموارد ، وفى مقابل تلك الأصول حصلت الحكومة على عدد معين من الأسهم العامة فى الشركة .

وعند تشكيل شركتنا الجديدة اخترنا مجلسًا للمديرين كان مقصورًا على رجال الأعمال وعددهم خمسة مؤهلين تمامًا لذلك وذوى مكانة عالية ولا تتناقض مسئولياتهم مع أصولنا . وهذه المجموعة المحدودة العدد تم التوصل لاختيارها بعد استبعاد الذين لهم صلة بأعمال الغابات ، والبترول والغاز ونقل الغاز ، بسبب تضارب المصالح المحتمل حدوثه مما ضيق من قائمة المرشحين للاختيار . ولم يكن هناك ممثلون للحكومة فى أى مكان من إدارة الشركة ، واستخدمنا رجال أعمال مستقلين للعمل كمديرين ، وقد استخدموا بدورهم رجال أعمال كمساعدين مديرين ، وبعد ذلك تم نقل ملكية الشركة الجديدة للقطاع الخاص .

قرارات بشأن الأسهم :

لما كنا من رجال الاستثمار ، فقد أمضينا فترة طويلة فى دراسة أشكال معقدة من السندات والأوراق المالية ، واقترحنا بيع بعض الأسهم العامة للمستثمرين ، واعطاء الحكومة بعض الأسهم المحددة الفائدة . وفى إحدى المراحل بحثنا فكرة إصدار صكوك بترولية ، وأسهم ممتازة ، والسندات القابلة للتحويل . غير أن كل هذه الدراسات أغفلت أن حكومتنا كانت تحاول فقط عكس الممارسات الاشتراكية للحكومة التى سبقتها ، وهى لم تكن تهتم بالحصول على أموال عن الأصول أم لا ، بل تريد فقط التخلص منها وإعادتها إلى القطاع الخاص . ولو أدركنا ذلك فى وقت مبكر لوفرنا على أنفسنا الكثير من الوقت والجهد فى التخطيط الداخلى .

وقد تم تحويل الملكية للقطاع الخاص باعطاء الأسهم التى تملكها الحكومة إلى سكان كولومبيا البريطانية . وكان سبب اعطائنا الأسهم لسكان الإقليم فقط هو أن الأسهم كانت مملوكة لحكومة الإقليم ، أى الحكومة التى تمثل هؤلاء الناس . وقد قسمنا عدد الأسهم المملوكة للحكومة وعددها ١٥ مليون سهم على عدد الأشخاص الذين نقدر أنهم يعيشون فى الإقليم ، أى أن كلاً منهم سيحصل على خمسة أسهم تقريبًا ومن الطريف أنه كانت هناك زيادة فى عدد سكان الإقليم الذين قدموا طلبات للحصول على الجنسية الكندية لكى يصبح لهم الحق فى أسهم تصل قيمتها إلى ٣٠ دولارًا كنديًا . وفى الوقت الذى نفذنا فيه تحويل الملكية للقطاع الخاص فعلاً ، قمنا بضمان بيع الأسهم التى خصصت للمستثمرين المقيمون داخل كولومبيا البريطانية .. ولما كانت هذه الأسهم صادرة لحساب الشركة ، فإن المال الذى جمع منها عاد إلى الشركة .

وقد حدث التوزيع المجانى وضمان بيع الأسهم خلال فترة ثلاثة شهور . وبعد انتهاء تلك الفترة ،

كانت هناك فترة ستة أسابيع لا يجرى خلالها أى تعامل فى هذه الأسهم ، ثم سجلت الأسهم فى البورصة ، وأصبح كل شخص حرًا فى أن يفعل بأسهمه ما يشاء . ولكن كان هناك تعامل غير رسمى فى الأسهم خلال فترة الأسابيع الستة قبل التسجيل الرسمى للأسهم : لقد انطلق الناس إلى الشوارع يعرضون شراءها ، أو تجار يعرضون قبولها مقابل سلع من متاجرهم .

وخلال عملية التخطيط ، كنا نعتقد أن نسبة تتراوح بين الثلثين والثلاثة أرباع من الأسهم المجانية سوف تؤخذ . والواقع أن ٨٦٪ من الأسهم التى كانت متاحة للتوزيع تم أخذها . أما الـ ١٤٪ الباقية فقد امتلكتها الحكومة فورًا بعد التحويل للقطاع الخاص . وقد منحت الحكومة هذه الأسهم إلى إحدى المؤسسات فى كولمبيا البريطانية وكانت هناك فترة حيازة مرتبطة بالهدية . وقامت المؤسسة فيما بعد بتصفية حيازاتها وبذلك تم توزيع كل الأسهم فى الواقع .

وأما الأسهم التى جرى ضمان بيعها فقد بلغت حصيلة بيعها ٤٨٧,٥ مليون دولار ، وهو أكثر من ضعف الرقم القياسى السابق تحقيقه فى الاكتتابات العامة الكندية ، ولا يزيد عنه إلا حالتان فقط فى الولايات المتحدة . وقد بدأت الشركة برأس المال هذا وقامت بشراء عدة أصول أخرى منها أصل واحد كبير القيمة والباقى أصغر شأنًا . فقد خصصت بعض الأموال للحصول على حقوق التنقيب عن البترول والغاز ، واستخدم البعض الآخر للقيام بعمليات شراء شركات أخرى أصغر ذات نشاط مكمل لنشاطها . وأكرر مرة أخرى أننا عندما بدأنا لم يكن هدفنا ضمان بيع ما قيمته ٥٠٠ مليون دولار تقريبًا من الأسهم . لقد حصل كل شخص فى الإقليم على خمسة أسهم مجانًا ، وعرض على كل منهم شراء ٥٠٠٠ سهم أخرى بسعر ٦ دولار للسهم . وبلغت جملة اكتتاب الأشخاص معًا ما قيمته ٤٨٥ مليون دولار . وتساوى الأسهم اليوم دولارين للسهم ، وهو الطرف الأدنى من خط بيانى بلغ أقصى ارتفاعه ٩ دولارات بين ١٩٧٨ واليوم . ويعكس الفرق تقييم أدنى للأصول من الموارد التابعة للشركة .

وهناك عدد من العوامل يفسر سبب استثمار الناس فى شركة كولومبيا البريطانية لاستثمار الموارد . فهناك مستقبل ايجابى لأسعار منتجات الغابات ، وصناعات البترول والغاز التى كانت تسير بنجاح متوقع استمراره ، وهو ما فعلته لبعض الوقت . وكانت الفترة موضوع الحديث ، ١٩٧٨ ـ ١٩٧٩ فترة تضخم مرتفع . كما كان هناك إحساس بأن مثل هذه العملية التى ترعاها الحكومة لن يسمح لها بالفشل ، ومن ثم فإنها لابد أن تكون جيدة . ولم يكن هناك أى ضمان كهذا ، ولكن من غير الممكن اقناع الناس بذلك . وأخيرًا فإن رئيس وزراء الإقليم قام بدور نشيط فى شن حملة من أجل الشركة الجديدة ، معلنًا إنها شىء يجب أن يؤيده كل مواطنى الإقليم .

مخاطر تم تجنبها :

خلال فترة العامين ونصف العام منذ الوقت الذى أنشئت فيه اللجنة حتى وقت اكتمال المسألة ، كاد

المشروع كله ينهار مرتين . كانت المرة الأولى خلال عملية التخطيط قبل أن نتوصل إلى الرؤية الصحيحة لأهم شيء تريد حكومتنا انجازه . وكما أثير من قبل ، كانت بعض المقترحات تمثل صفقات بالغة التعقيد من الأوراق المالية تم تجميعها معًا كوسيلة للحصول على المبلغ المفترض دفعه مقابل الأصول . وقد بلغ من تعقيد هذه الصفقات إنها أصبحت غير مقبولة من أحد ، حتى بالنسبة إلى أولئك الذين اقترحوهاا :

خلال فترة العامين ونصف العام منذ الوقت الذى أنشئت فيه اللجنة حتى وقت اكتمال المسألة ، كاد المشروع كله ينهار مرتين . كانت المرة الأولى خلال عملية التخطيط قبل أن نتوصل إلى الرؤية الصحيحة لأهم شيء تريد حكومتنا انجازه . وكما أثير من قبل ، كانت بعض المقترحات تمثل صفقات بالغة التعقيد من الأوراق المالية تم تجميعها معًا كوسيلة للحصول على المبلغ المفترض دفعه مقابل الأصول . وقد بلغ من تعقيد هذه الصفقات إنها أصبحت غير مقبولة من أحد ، حتى بالنسبة إلى أولئك الذين اقترحوها . وكادت الخطة تنهار قبل أن نرى فى النهاية أبسط رد على السؤال الخاص بكل المدفوعات وهو : وزعوا الأسهم مجانا .

وكانت المشكلة الثانية سياسية : لقد اختار رئيس الوزراء فترة الأشهر الثلاثة التى ستوزع خلالها الأسهم ليدعو لاجراء الانتخابات . وكان التفكير الذى يشغل بالنا نحن القائمون بالتخطيط ، هو إنه أثناء فترة التوزيع يحتمل أن تسفر الانتخابات عن عودة الحكومة التى أممت الأصول إلى السلطة مرة أخرى ، وهو أمر مرعب . ولكن تبين أن بديهة رئيس الوزراء السياسية كانت صائبة ، حيث إنه فاز فى الانتخابات بأغلبية كبيرة .

النتـــائج :

إن الشركة لا تزال قائمة حتى اليوم ، وهى تعمل فى نفس المجالات السابقة وإن كانت قد تغيرت كثيرًا عن الشركة التى حولناها إلى القطاع الخاص . ويجرى التعامل فى أسهمها فى البورصة ، وهى قادرة تمامًا على المنافسة ، وهى مملوكة لمستثمرين لا صلة لهم بالحكومة . والفرق الأساسى هو أن القرارات أصبحت تصدر الآن فى البيئة المنافسة للقطاع الخاص . على عكس القطاع العام .

ويختلف هيكل حيازة الأسهم اليوم إلى حد كبير عن هيكل حيازة الأسهم الأول ، إذ أن التوزيع المجانى وضمان بيع الأسهم يتم للأفراد الموجودين داخل الإقليم . وقد انتشرت ملكية الأسهم بعد ذلك فى أنحاء الدولة ، وانتقل جانب منها إلى ما يسمى بمؤسسات الاستثمار ، كصناديق المعاشات ، والصناديق المشتركة ، والبنوك .

وهناك ثلاث نقاط تتعلق بتجربة شركة كولومبيا البريطانية لاستثمار الموارد ترتبط ببرامج التحويل

للقطاع الخاص فى الدول الأقل تقدمًا ، وتتعلق الأولى بتعليم الجمهور . فقد انطوت العملية على تعليم تلقائى للجمهور ، إذ أن أولئك الذين لم يسبق لهم قط امتلاك أيًا من الأصول المالية ، أصبحوا فجأة مالكين لها . وكانت هذه العملية التعليمية شيئًا جديرًا بالمشاهدة ، حتى فى بلادنا التى يفترض أنها متقدمة . وكان ذلك موضوع من الطبيعى أن تعالجه الصحف اليومية ، أو الإذاعة أو التليفزيون ، وإعلانات البنوك والمؤسسات الاستثارية قائلة : هذا ما تمثله أسهمكم ، وهذا هو ما تعنيه ، وبهذه الطريقة يمكنكم شراءها أو بيعها .

ولم تسلم الخطة ذاتها من النقد عندما أعلنت أول مرة . فقد نشر البعض تحليلات كانت خاطئة تمامًا وكشفت عن سوء فهم تام عن كيفية إدارة الشركات وكيف تتكون ، وماذا يعنى أن تكون من حملة الأسهم . ولكن كان هناك كثير من الحوار الذى دار فى أجهزة الإعلام ، وبين الأسر عبر الأسوار الخلفية ، وكانت هناك فائدة مادية فى نشر المصطلحات التعليمية عن الشركات وكيفية عملها .

أما النقطة الثانية ، فهى إن تقييم الأصول فى الدول الأقل تقدمًا عن المشروعات التى سوف تبدأ بتحويلها للقطاع الخاص يعتبر أمرًا بالغ الأهمية . وهناك انقسام فى الرأى بشأن ذلك ، وأعتقد أن عمليات التحويل القليلة الأولى للقطاع الخاص يجب أن تمنح أكبر فرصة للنجاح ، وإنها يجب أن تشتمل على أكثر الأصول الموجودة قابلية للنجاح تجاريًا . ولا يعنى ذلك القول بأنه يجب على حكومات الدول الأقل تقدمًا تجاهل الأصول الأقل جاذبية ، ولكن من أجل أن يقف برنامج طويل الأجل لنقل الملكية العامة للقطاع الخاص على قدميه بثبات ، فإنه يجب أن يبدأ بأصول ذات جدوى اقتصادية مالية ، ومن الممكن بعد ذلك أن يشمل أصولاً أقل جدوى ، عن طريق ربط الأصول بشركة قابضة على سبيل المثال .

وأخيرًا فإن على الدول الأقل تقدمًا أن تتوقع قدرًا كبيرًا من الاتجار غير الرسمى . وسوف يؤدى تعلم الناس ملكية الأسهم إلى اثارة الاهتمام وتوليد قوة دافعة لديهم ، وحتى فى المجالات التى تنخفض فيها نسبة التعلم ، فسوف يتحدث الناس فيما بين أنفسهم ويعلم أحدهم الآخر ، وبعض الدعاية الحكومية سوف يساعد كثيرًا .

٢١ **محمد بيلجيتش**

مدير برنامج التحويل للقطاع الخاص
لصندوق الحكومة التركية للمشاركة العامة

التحويل للقطاع الخاص : حالة تركيا

هناك الكثير مما يمكن تعلمه من تجارب دول مختلفة فى تخطيط وتنفيذ سياسات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، مهما كانت خصائص الدولة أو طبيعتها أو الفكر الذى يقف وراء سياسات التحويل للقطاع الخاص فيها. وهناك شكوك حيال الأنباء الخاصة بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . ففى الدول الأقل تقدما تكون مشكلات المشروعات الاقتصادية المملوكة للدولة معروفة ، ولكن كثيرا من الدول يرى أنه لا يمكن عمل أى شىء لحل هذه المشكلات . واعتقد أنه إذا كانت هناك سياسات معنية ضرورية لاعادة بناء الاقتصاد وجعله أكثر فعالية ، فإنه ينبغى اتخاذ قرارات صعبة . وسوف اركز فى هذا البحث على الاطار القانونى ، والتخطيط ، وتنفيذ برامج التحويل للقطاع الخاص ، والصعوبات العملية والاحتمالات فيما يتعلق بالمستقبل . وقبل أن أشرع فى ذلك ، سأقدم وصفا موجزا للتغيير الذى حدث فى مسيرة سياسة الاقتصاد التركى منذ عام ١٩٨٠ ، ووضع مشروعات الدولة الاقتصادية فى الاقتصاد التركى ، وسيكون من الممكن فهم سياسة التحويل للقطاع الخاص فى الدولة فى هذا السياق بصورة أفضل .

حدث تحول جذرى فى الإدارة الاقتصادية منذ عام ١٩٨٠. فقد ابتعدت تركيا عن الموقف الذى يتجه نحو الانغلاق على الداخل ويعتمد على تدخل الدولة الشديد، إلى موقف يسمح بدور أكبر لقوى السوق والتحرر المتزايد للاقتصاد . فهناك فهم أكبر وتقدير لفكرة انه لايمكن إدارة الاقتصاد من خلال القيود ، واجراءات الحماية ، والعقوبات . والسيطرة البيروقراطية . وتم تنفيذ تغييرات سياسية وتنظيمية عديدة .

وتم تخفيض تدخل الحكومة فى الاقتصاد إلى أدنى مستوى مطلوب ، وأزيلت القيود على الأسعار . كما شجعت أنشطة الصادرات ، ووضع سعر واقعى للصرف من خلال تعديلات مستمرة . كما وضع سعر واقعى للفائدة ، وتحررت التجارة الخارجية والمدفوعات وانفتح الاقتصاد على المنافسة الدولية ، بينما ألغى الدعم الحكومى للمشروعات الاقتصادية المملوكة للدولة بصورة تدريجية ،

واقتصرت الاستثمارات الحكومية على النسبة الاساسية ومشروعات الطاقة .

وسمح للمستثمرين الخاصين بدخول قطاعات كان المعتقد دائما أنها مجال مقصور على الدولة . والغيت القيود المفروضة على القطاع المصرفى . ومن أجل تنشيط أسواق رءوس الأموال بطريقة منتظمة ، صدر قانون خاص بسوق رءوس الأمول . ولاجتذاب المزيد من الاستثمارات الأجنبية ، انشئت بيئة اقتصادية مأمونة ، ومنح الأجانب الحق فى تحويل أرباح أسهمهم وحصيلة البيع ، وتصفية الأصول التى يمتلكونها . وطبقت حوافز الاستثمار على كل من يعنيهم الأمر ، بغير تفرقة بين المستثمرين المحليين والأجانب . وانشئت صناديق خارج عملية الميزانية البطيئة لتمويل مشروعات البنية الأساسية ، والاسكان والضمات المتعلقة بالدفاع .

ولم يستغرق الأمر طويلا لتحقيق نتائج إيجابية من البرنامج . فقد تمت السيطرة على التضخم وخفض ، رغم ان مستواه المالى ليس مرضيا بعد . وزادت الصادرات بمعدل أكثر من ثلاث مرات ، من أكثر قليلا من بليونى دولار فى ١٩٨٠ إلى ثمانية بلايين دولار فى ١٩٨٥ . وارتفع نصيب السلع الصناعية فى تكوين الصادرات من ٣٥٪ إلى حوالى ٨٠٪ فى خمس سنوات . وتحسن ميزان المدفوعات إلى حد يكفى لتحسين الثقة بصورة جوهرية فى الأسواق المالية الدولية . وانخفض عجز الميزانية انخفاضا هاما . وتحققت تغييرات هيكلية فى الاقتصاد ، واستخدمت سياسات مالية صحيحة .

المشـروعات الاقتصـادية للـدولة :

ينبغى تقييم برنامج تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص فى تركيا فى ضوء التطورات والتغييرات التى حدثت فى الاقتصاد التركى ، كما يجب النظر إليه باعتباره محاولة لتحسين الاقتصاد ، بتوسيع نطاق اشتراك القطاع الخاص ، وتضييق اشتراك الدولة والمشروعات الاقتصادية المملوكة هى نتيجة سياسات تصنيع مخططة خلال الثلاثينيات . وكانت الأسباب الأساسية لانشاء مشروعات الدولة الاقتصادية فى البداية هى نقص مهارات المنظمين ، ونقص رءوس الأموال فى القطاع الخاص ، والاعتقاد بأن المشروعات الاقتصادية للدولة هى التى تحرك التنمية الاقتصادية والإقليمية . وكان على المشروعات ان تعمل بكفاءة وطاقة انتاجية كمشروعات العمل الأخرى ، بل إن مؤسسى مشروعات الدولة الاقتصادية كانوا يفكرون فى تحويلها للقطاع الخاص ، ووضع نصوص فى نظام المشروعات الحكومية تكلف مجلس الوزراء باستطلاع الفرص ببيع أسهم هذه المشروعات للجمهور ، على أن تستخدم حصيلة هذا البيع لتمويل مشروعات صناعية جديدة .

وقد حققت المشروعات الاقتصادية الحكومية بالفعل أهدافا معنية ، رغم ان نجاحها أوجد تحيزاً عقائدياً مفاده ان القطاع الحكومى يستطيع أن يؤدى أشياء معنية بطريقة أفضل بل لقد ظن

البعض إن الشركات الاقتصادية الحكومية تفعل كل شيء أفضل من غيرها . ولم تطبق النصوص الخاصة بتحويل الملكية للقطاع الخاص رغم أنها وضعت فى قوانين الشركات الاقتصادية للدولة . وأخذ دور الدولة فى الاقتصاد يزداد باستمرار ، وتستخدم هذه الشركات الآن أكثر من ٦٠٠ ألف شخص ، وتمثل ٣٠٪ من إجمالى الاستثمارات و١٥٪ من إجمالى الناتج القومى . ولكن هذا القطاع الذى حصل على الكثير من موارد الاقتصاد لم يستطع ان يقدم إلا القليل من الكفاءة والقدرة الإنتاجية ، وجودة السلع والخدمات التى ينتجها .

وفى الثمانينيات اتخذت الحكومة اجراءات شديدة لتحسين كفاءة المشروعات الاقتصادية للدولة . فألغيت كل المزايا والاعفاءات التى كانت تتمتع بها ، وسمح للمديرين بتحديد أسعار منتجاتهم . ومع ذلك فإن الاتجاه لإظهار الخسائر والخدمة السيئة فى الكثير من مشروعات القطاع العام بدأ أمراً غير قابل للعلاج . ولما كانت تلك المشروعات لايمكن اشهار افلاسها ، فإنه لم يكن هناك مايضطرها إلى المنافسة أو التفوق. أما الأهداف المالية فمن الممكن تجاهلها فى النهاية. وحتى إذا ماحررت المشروعات الحكومية فإنه لم يكن هناك فى النهاية أى عقوبة على سوء الأداء لأن تنظيم الحكومة للمشروعات الاقتصادية المملوكة للدولة أصعب كثيرا من تنظيم المشروعات الخاصة .

ويأخذ كل ذلك فى الاعتبار ، قامت حكومة تركيا باتخاذ خطوات لتحرير المشروعات الاقتصادية للدولة وتحويلها للقطاع الخاص . وبإقرار مشروع تشجيع المدخرات والتعجيل بالاستثمارات العامة فى عام ١٩٨٤ أصبح الإطار القانونى للتحويل إلى القطاع الخاص وتحرير المشروعات الاقتصادية للدولة ، جاهزا . ويستهدف هذا القانون تشجيع المدخرات بضمان دخل ثابت موثوق به ، والمساعدة على الإسراع بحركة الاستثمارات عن طريق نظام مالى سريع الحركة ، وجعل المشروعات الاقتصادية للدولة أكثر كفاءة بفتحها أمام مشاركة رءوس الأموال الخاصة .

وقد قدم القانون أربع أدوات رئيسية لتحقيق هذه الأهداف وهى : سندات للمشاركة فى الايراد ، واسهم عادية ، وتحويل حقوق تشغيل المشروعات الاقتصادية للدولة ، وصندوق المشاركة العام . وسندات المشاركة فى الايراد هى صكوك تسمح للاشخاص الطبيعيين والاعتباريين بالمشاركة فى الإيرادات الناتجة عن طريق النسبة الأساسية المملوكة لمؤسسات ومنشآت عامة . وقد أدخلت الجسور والسدود ومحطات الكهرباء ، والطرق السريعة ، والسكك الحديدية ، وأنظمة الاتصالات السلكية واللاسلكية ، والموانى والمطارات فى تعريف مشروعات البنية الأساسية. وأدى السماح للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بأن يكون لهم نصيب فى إيرادات هذه المرافق لفترات معينة بينما تظل الدولة محتفظة بحق الملكية ، إلى خلق مصدر جديد للمدخرات . ومن الممكن اعتبار هذه النتيجة تحويلا جزئيا للملكية الخاصة .

وتعتبر الأسهم العامة وتحويل حقوق تشغيل المشروعات أدوات ترتبط بصورة مباشرة

بالمشروعات الاقتصادية للدولة . وتتجمع كل الإيرادات الناتجة من هذين المصدرين فى صندوق المشاركة العامة الذى أنشىء خارج الميزانية . كما أن الإيرادات الناتجة عن إدارة المرافق التى انشئت بموجب سندات المشاركة فى الإيرادات تتجمع أيضا فى هذا الصندوق الذى يستخدم لتمويل مرافق البنية الأساسية التى ستصدر عنها سندات للمشاركة فى الإيرادات مستقبلا وكذلك لتمويل المشروعات الاقتصادية للدولة التى قد تحول للقطاع الخاص إذا دعت الضرورة لتمويل الاستثمارات فى المناطق ذات الأولوية للتنمية . وينص القانون على طرح أسهم المشروعات الاقتصادية للدولة باعتبارها وسيلة لتحويل هذه المشروعات للقطاع الخاص ، وتحقيق مشاركة الأمة فى الثروة القومية ، والحكومة بانسحابها من الأنشطة الصناعية والتجارية وبقيامها بتحسين البنية الأساسية الصناعية تساعد على خلق بيئة مناسبة للقطاع الخاص ، وتساعد التنمية الصناعية من خلال حوافز جذابة .

التخطيط :

عند تخطيط وتنفيذ برنامج تحويل الملكية العامة إلى الخاصة ، كانت الحكومة تنظم أنشطتها وفقا للافتراضات التالية :

- إن انشاء جهاز حكومى ضخم مزدحم غير قابل لحسن الإدارة هو أمر غير مرغوب فيه .
- إن التعاون والمشاركة النشيطة من كل الوكالات الحكومية أمر جوهرى .
- إن المساعدات الخارجية على أساس تعاقدى مسألة مرغوب فيها .

ومن داخل الحكومة تم انشاء مجموعة رئيسية مهمتها إعداد مشروعات الدولة الاقتصادية لتحويلها للملكية الخاصة . كما شكلت مجموعة موازية فى هيئة التخطيط الحكومية ، ومجموعة ثالثة ، برئاسة وزير دولة لتقييم كل الأعمال بهدف تحويلها للقطاع الخاص ، ولاحالة المسائل إلى مجلس تنمية الإسكان والمساهمة العامة لاتخاذ قرارات بشأنها . ويجرى فى الوقت الراهن التخطيط لتحويل الملكية للقطاع الخاص ، وفك ارتباط مشروعات الدولة الاقتصادية عن الدولة .. وتشمل هذه الدراسات :

- تحليل القطاعات التى تعمل فيها مشروعات الدولة الاقتصادية .
- تحديد مركز ومكان أي مشروع اقتصادى للدولة ، أو وحدات عمل هذه المشروعات فى قطاع معين .
- تحليل مالى وإدارى لمشروعات الدولة الاقتصادية ، ووحدات أعمال هذه المشروعات .
- إعداد سياسات تستهدف حل مشكلات العاملين ، ومعالجة موضوعات تعويضات نهاية الخدمة المتراكمة ، ومدفوعات الفصل للعاملين فى مشروعات الدولة الاقتصادية المستخدمين بمقتضى القانون .

- تحليل الظروف الإقليمية للمناطق التى تقع فيها مشروعات الدولة الاقتصادية . ووحدات عمل هذه المشروعات ، بما فى ذلك السكان ، والتنمية الاقتصادية . وأنشطة العمل ، وصلات العمل بين هذه الشركات والإقليم .
- تحديد التكوين المثالى لرءوس أموال مشروعات الدولة الاقتصادية .
- تحديد وسائل التمويل التى يمكن بواسطتها مقابلة ديون مشروعات الدولة الاقتصادية ، ولاسيما الديون الأجنبية .
- تحليل لأسواق رءوس الأموال والنقد فى تركيا .
- تقدير قيمة مشروعات الدولة الاقتصادية ووحدات العمل بها ، وأسعار أسهمها .
- وضع خطط لبرامج تحويل الملكية للقطاع الخاص .
- وضع خطط للوسائل التى سيصبح العاملون فى مشروعات الدولة الاقتصادية بمقتضاها حملة أسهم فى الشركات التى يعملون فيها .
- تحديد سياسات تسويق أسهم مشروعات الدولة الاقتصادية والاستراتيجية التى تتبع فى هذا الشأن .
- تحديد الشروط التى سوف تتحول بموجبها حقوق إدارة المشروعات الاقتصادية للدولة إلى القطاع الخاص .
- تحويل المشروعات الاقتصادية للدولة أو وحدات عملها إلى شركات ذات مسئولية محدودة ، يحكمها القانون التجارى التركى .

وقد اصدرت هيئة التخطيط الحكومية تكليفا لاجراء اصلاحات فى مشروعات بعض القطاعات ، مع التأكيد على تحديد مدى صلاحية الشركات الاقتصادية للدولة التى تعمل فى هذه القطاعات للتحويل إلى القطاع الخاص . وسوف تتلو ذلك قريبا دراسات مماثلة فى قطاعات أخرى . وهناك دراسة أخرى طلبتها هيئة التخطيط الحكومية هى . دراسة خطة رئيسية للتحويل للقطاع الخاص ، وسوف تدرس أهداف عملية تحويل الملكية للقطاع الخاص ، وأسواق رءوس الأموال ، والعوامل الرئيسية المؤثرة على التحويل للقطاع الخاص ، وما يفضله المستثمرون ، والجدوى الاقتصادية والمالية لهذه المشروعات ، والمشاكل القانونية والمحاسبية المتعلقة بها . وسوف تقوم الدراسة بتصنيف المشروعات الاقتصادية للدولة وفقا لامكانية تحويلها للقطاع الخاص وإعداد الخطط والجداول الزمنية لكل هذه المشروعات ، وأيضا خطط محددة للمشروعات التى لها أعلى امكانية للتحويل للقطاع الخاص . وتظهر الدلالات الأولية ان امكانية ان تصبح مشروعات الدولة الاقتصادية مجدية امكانية كبيرة ومن ثم فهى سوف تقدم لكل المستثمرين، سواء كانوا محليين أو اجانب شركات أو أفرادا ، فرصة لتوجيه مدخراتهم وأموالهم التى استثمارات جديدة منتجة .

التنفيـذ :

كان أول قرار بتحويل الملكية للقطاع الخاص اتخذه المجلس الاقتصادى الأعلى هو تحويل ملكية الخطوط الجوية التركية ، وهى الشركة الوطنية للنقل الجوى ، إلى القطاع الخاص . وقد تمت الإعدادات لتقرير أفضل وسيلة للتحويل للقطاع الخاص وتهيئة الشركة لذلك . وسوف يتبع بيع الأسهم للعاملين فى الشركة وللجمهور البيع لشركات محلية خاصة ، وللمستثمرين الأجانب .

وهناك مشروعات صناعية عديدة بدأت بواسطة مشروعات الدولة الاقتصادية فى السبعينيات ، ثم توقفت فى الثمانينيات لأسباب عديدة، أهمها نقص التمويل. وكانت قد اشتريت أراض لهذه المشروعات ، وأقيمت مبان ومرافق أخرى ، وقد قرر المجلس الأعلى بيع الاستثمارات التى لم تكتمل إلى مستثمرين خاصين ، وفوّض الإدارة فى تنفيذ هذا القرار . وعرضت الإدارة هذه الاستثمارات للبيع على شريطة ان تستخدم فى أغراض صناعية . وكانت الاستجابة من القطاع الخاص طيبة ، والمأمول ان يتم تسليم ثلاثة من هذه الاستثمارات إلى القطاع الخاص قريبا .

وقرر المجلس أيضا بيع أسهم مشروعات اقتصادية معنية مملوكة للدولة وفروعها ، وشرعت الحكومة فى العمل على تنفيذ هذه الحالات كما بدأت الاستعدادات لتحويل حقوق إدارة بعض وحدات العمل فى مشروعات اقتصادية أخرى مملوكة للدولة إلى شركات خاصة . وقد تم تأجير مصنع لمنتجات الألبان ، وسوف يستمر العمل فى تأجير بعض وحدات المشروعات الاقتصادية بهدف تحقيق الكفاءة فى إدارة هذه المصانع .

وتبين كل هذه النماذج انه يجرى بحث المسائل الهيكلية للتمويل للقطاع الخاص من كل الزوايا ، وإن الحكومة ملتزمة بتحويل الملكية العامة إلى الخاصة كجزء من استراتيجيتها للتنمية الصناعية . ومن خلال ذلك سوف يخفض دور الدولة فى الأنشطة الاقتصادية ، وسوف تلغى تماما أموال الدعم الحكومى ، مع أدخال المنافسة من أجل إنتاج السلع والخدمات بتكاليف أقل .

والهدف الاساسى للحكومة من تنفيذ برنامج تحويل الملكية للقطاع الخاص هو زيادة الكفاءة والقدرة الإنتاجية ، وتشجيع نمو سوق رءوس الأموال وتوسيع قاعدة ملكية الأسهم ، وبهذا تتحقق الأهداف الاجتماعية بطريقة أفضل . فملكية الدول لا تضمن الخدمة الجيدة للمصالح الاقتصادية والاجتماعية للشعب . ويظهر تاريخ هذه المنشآت أنها لم تكن تقوم بخدمة اجتماعية أكثر من استهلاك الموارد النادرة للدولة . وهناك الآن منظمون خاصون فى البلاد يمكنهم شراء هذه المؤسسات وادارتها ، كما ان المدخرات الخاصة والثروات وصلت إلى مستوى يسمح باستخدامها لتحويل أصول الدولة إلى القطاع الخاص .

صعوبات :

إذا كان الأمر كذلك ، فما هي الصعوبات العملية التي تصادف تنفيذ تلك السياسة ؟ يبدو أن أهم هذه الصعوبات هي الحالة الراهنة لأسواق رءوس الأموال في تركيا ، وعدم ثقة صغار حملة الأسهم بسبب الخسائر التي واجهوها . وهناك صعوبة مماثلة اصابت البنوك والمؤسسات الوسيطة . وكانت النتيجة ان المدخرات استخدمت من أجل استثمارات غير منتجة ، مثل الذهب والعقارات ، وكانت الاختيارات المتاحة للإستثمار محدودة للغاية . وكان الذهب والعقارات يمثلان قبل عام ١٩٨٠ الأوعية الاساسية لمدخرات الأشخاص خلال فترات الانخفاض النسبي الكبير في أسعار الفائدة ، غير ان جزءا كبيرا من المدخرات انتقل منذ ١٩٨٠ إلى النظام المصرفي عندما ارتفعت أسعار الفائدة .

وكجزء من محاولة لتنظيم وتنشيط أسواق رءوس الأموال ، صدر قانون خاص بأسواق رءوس الأموال في ١٩٨١ . وبموجب هذا القانون أنشئ مجلس لسوق رءوس الأموال للاضطلاع بمهمة تنمية أسواق رءوس الأموال في تركيا . وينظم القانون بصفة جوهرية الأنشطة الأولية للسوق ، وتقرير مبدأ اصدارات السندات والأوراق المالية ، ومؤهلات الوسطاء وواجباتهم الضرورية . وللمجلس سوق رءوس الأموال سلطة السماح بفتح الاكتتاب العام لكل أنواع اصدارات الأوراق المالية عدا التي يصدرها القطاع العام . ولكي يمنح المجلس مثل هذا الترخيص عليه إن يبحث كفاية وصدق المعلومات التي تقدمها الشركة ، مع وضع الصالح العام في الاعتبار .

وقد رخص للبنوك وسماسرة البورصة بالعمل كوسطاء في سوق الاصدارات الأولى ، كما سمح أيضا بتكوين شركات للاستثمار ، وصناديق استثمار مشتركة للعمل في هذه السوق . ومن أجل تنشيط الأسواق الثانوية ، ادخلت تنظيمات تقرر مبادئ التسجيل واجراءات التعامل ، كما أعيد تنشيط بورصة استانبول . وشركات المساهمة المحدودة في تركيا توجد بصفة عامة في شكل حيازات عائلية ، ولما كانت تنحو إلى تدبير ماتحتاج إليه من تمويل عن طريق الاقتراض أكثر من التجائها إلى زيادة رأس المال ، فإن شركات قليلة منها فتحت أو ستفتح رءوس أموالها للجمهور . ومن خلال هذه التغييرات التنظيمية يجب أن تعود أسواق رءوس الأموال إلى النشاط ، وسوف يزود طرح أسهم مشروعات الدولة الاقتصادية سوق رأس المال بالأوراق المالية الضرورية لنموها . وقد تم تطوير أنواع مختلفة من الأوراق المالية لمواجهة مطالب المستثمرين المختلفة ، ولكن لايزال من الضروري عمل الكثير في هذا المجال . ولاسيما مع مراعاة آثار التضخم . فلابد من تحقيق آمال أصحاب المدخرات فيما يتعلق بأرباح الأسهم ونمو قيمة رءوس الأموال ، وينبغي تشجيع الأشخاص على الاحتفاظ بثرواتهم في صورة سندات وأوراق مالية وحتى عام ١٩٨٦ كان قد تم إصدار سندات مشاركة في الإيرادات قيمتها ٢٠٠ بليون ليرة تركية ، وكانت قيمة الاصدار

الأخير ٦٠ بليون ليرة وقد بيع خلال ساعات . وهو مايظهر انه إذا ماتمت مقابلة آمال الجمهور ، فإن الطلب لن يمثل أية مشكلة كبرى . وبطرح أسهم مشروعات الدولة الاقتصادية للإكتتاب العام والإصدارات الجديدة لسندات المشاركة فى الايرادات ، يكون الرد قد تم جزئيا على الأسئلة التى تتعلق بالعرض ودوره فى تنمية أسواق رءوس الأموال ، وهو ماسوف يشجع فى الواقع شركات المساهمة الخاصة على اختيار طرح اسهمها على الجمهور .

وأخيرا تأتى إلى مسألة الاحتمالات للمستقبل . ونحن نعتقد انه إذا تم تخطيط وتنفيذ سياسة تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص بطريقة صحيحة ، وكان توقيت وحجم الاصدارات صائبا ، فسوف تحقق هذه السياسة أهدافها لتحسين الكفاءة الصناعية وتنشيط أسواق رءوس الأموال .

نائب رئيس مجموعة (ماك) الاستشارية الدولية
للإدارة العامة

تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص
حالة جرينادا

تمثل جرينادا حالة طيبة لمناقشة موضوع التخطيط للتحويل إلى الملكية الخاصة، إذ أن عملية التحويل للقطاع الخاص فى اقتصادها حديثة ـ نوفمبر ١٩٨٦ وباعتبارها دولة صغيرة اتبعت نهجا شاملا لتحويل ملكية كل مشروعات الدولة للقطاع الخاص، فإنها يمكن ان تستخدم نموذجا لدول أخرى تمر بهذه العملية.

كانت محفظة مشروعات الدولة تحوى ٢٩ مشروعا يبلغ دخلها السنوى حوالى ٢٠ مليون دولار أمريكى وتشمل هذه المشروعات شركة لمنتجات الألبان والمرطبات، ودارا للنشر، ومرافق مختلفة، وشركة للاتصالات السلكية واللاسلكية، وشركات للكهرباء، ومؤسسات مالية، كما تشمل شركات للأشغال المدنية وخدمات عامة وفنادق وكان بعض هذه الشركات من ناحية تكوينها تدار باعتبارها إدارات حكومية داخل الوزارات، والبعض الآخر تدار كهيئات مستقلة خارج أية مسئولية وزارية محددة، ولكن لها مجالس مديرين يمثلون عادة إحدى الوزارات. وهناك شركات أخرى تعمل باعتبارها شركات مساهمة لها مجلس تعينه الحكومة.

كان بين التسعة والعشرين مشروعا ثلاثة تدر أرباحا. ولكنها فى مجموعها كانت تؤدى إلى موازنة الربح مع الخسارة بحيث لاتحقق إيرادا. وكان هناك مصرفان يحققان أرباحا كثيرة إلى حد أنهما وحدهما كانا يعوضان حالات العجز التى يعانيها أغلب المشروعات الأخرى. وكانت أغلبية الشركات تعمل بما يتراوح بين ١٠ و ٣٠٪ من طاقتها. وبتحسين التسويق وحوافز العمل، كان من الممكن لأى من هذه الشركات أن تضاعف طاقتها ومبيعاتها ثلاث مرات غير أن شركات التليفون والكهرباء كانت فى أشد الحاجة إلى رؤوس الأموال، إذ كانت لديها طلبات أكثر بكثير مما يمكنها إجابته، فقد كانت هناك قائمة انتظار لدى شركة التليفون تحوى ٢٠٠٠ اسم، وكانت محملة بديون كبيرة حيث بلغت نسبة الديون إلى رأس المال مستوى مروعا ولم تكن هناك فرص كبيرة للحصول على أموال من الخارج.

الخطـوات :

بدأنا بتشكيل مجموعة عمل ، وهى هيئة غير متحيزة لتقييم المعلومات وتقديم التوصيات إلى الحكومة حول ماينبغى عمله بالنسبة لمحفظة مشروعاتها . وللتأكد من توسيع نطاق تمثيل المجتمع فى مجموعة العمل ، فقد أخترنا اعضاء من قطاعات مختلفة ، بينهم أحد مسئولى البنوك ومحاسب ، ومرشح عن مجلس نقابات العمال ، وآخر عن الغرفة التجارية ، ومندوب عن وزارة المالية ، ورئيس بنك التنمية المحلى .

وكانت الخطوة الثانية هى جمع وتحليل البيانات عن كل مشروع : التسويق ، والتمويل ، والتشغيل ، ونوعية الإدارة ، فى محاولة لفهم العمل وامكانية كل مشروع للنجاح تجاريا . وقد بدأنا باستعراض البيانات المالية ، وكان أغلبها قديما إذ كان القليل من الشركات هى التى تمت مراجعة حساباتها ، ولكنها جميعا كان لديها كشف حساب بدخلها ، والبعض كان لديه أيضا حسابات ختامية ، وبعد ذلك قمنا بزيارة لكل شركة استمرت بين يوم وثلاثة أيام ، لمقابلة مديرى الإدارة وكبار العاملين وغيرهم من المسئولين من الوزارات ، وبعض العملاء أحيانا . كما تحدثنا مع المنافسين والموردين للتعرف على أسواق الشركات . وفى نهاية سلسلة الزيارات ، ناقشنا مع الوزراء والمديرين وجهات نظرهم حول استراتيجيات تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وكانت تلك خطوة هامة ، ولو أنها تمت فى وقت أكثر تبكيرا لكانت أكثر فائدة .

وبعد ان تجمعت لدينا الحقائق عن الأعمال والتسويق ، قمنا بتحليل كل شركة لمعرفة مدى الكفاءة فى التشغيل ، والطاقة ، والسوق ، والجدوى التجارية . وكان السؤال الحاسم هو ، مدى امكانية كل شركة على البقاء فى السوق المفتوحة . وكان مما آثار دهشتنا أن الرد الذى توصلنا إليه كان بالإيجاب فى أغلب الحالات . فقد كانت هناك سوق للمنتجات أو الخدمات التى يقدمها كل مشروع . ثم التقينا مع وزراء الحكومة لاستعراض عملية الدراسة التى تمت ، والاستماع إلى آرائهم بشأن المشروعات . وكان هذا أمرا أساسيا : فقد كنا نتعامل مع حكومة ائتلافية ولهذا كنا فى حاجة إلى فهم كيف يشعر كل وزير تجاه تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، وأين يقف كل منهم حيال مشروعات معينة يتحمل مسئوليتها .

واستعرضت مجموعة العمل بعد ذلك كل مشروع على أساس المعلومات التى ظهرت فى قوائم الجرد ، وبحثنا خيارات التحويل للملكية الخاصة ، وقدمنا توصيات من هذه الخيارات عن كل مشروع إلى رئيس الوزراء ، الذى راجع خياراته الخاصة وعرضها على مجلس الوزراء فى تقرير رسمى .

القرارات :

من خلال سلسلة المناقشات التى دارت فى نوفمبر ١٩٨٦ اتخذ مجلس الوزراء القرارات النهائية وشرع فى التنفيذ مباشرة . وكانت القرارات فيما يتعلق بالمشروعات التسعة والعشرين كما يلى :

- تقليص الاستثمارات العامة كلها فورا من سبع شركات .
- بيع اسهم بنكين تدريجيا بهدف بيع الاستثمارات كلية خلال ثلاث سنوات .
- تحديد شركتين للبيع مستقبلا ، عندما يتعين إعادة تمويل المشروع .
- التخطيط لبيع شركتين تحصلان على أموال من متبرعين بعد ان يتوقف تمويلهما ..
- بيع أسهم اقلية فى إحدى الشركات والتعاقد مع إدارة خاصة لها .
- التخطيط لمنح القطاع الخاص عقود إدارة ثلاث شركات .
- التخطيط لتحويل ثلاث شركات إلى هيئات عامة .
- إعادة تكوين إحدى الشركات ، والغاء عملية احتكارها للواردات .
- بيع أصول لشركتين بعد تصفيتهما .
- دمج ثلاث شركات ، والأبقاء عليها كهيئة عامة .
- تأجيل القرارات بشأن ثلاث شركات ريثما يصل المزيد من المعلومات عنها .

خاتمة :

كان التنفيذ السريع لبرنامج جرينادا لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص أمرا غير عادى ، إذ أن أغلب المشروعات كانت قد تم تأميمها خلال عدة عقود ومن ثم فقد كانت تتطلب وقتا لتحويلها للملكية الخاصة . وكان رصيدنا الأكبر هو الالتزام السياسى ، فالتحويل للملكية الخاصة هو فوق كل شىء عملية سياسية . ويجب أن تتفهم فرق العمل الأعتبارات السياسية وتقوم بالعمل مع الوزارات فى وقت مبكر . وانبثاقا من هذه النقطة البالغة الأهمية ، توجد بعض ملاحظات أخرى :

أولا : ان صانعى القرار السياسى يكونون أكثر ارتياحا عندما تتاح لهم فرصة الاختيار بين مجموعة مختلفة من الخيارات . وقد واجة رئيس وزراء جرينادا صعوبات فى العملية عندما كانت تركز على بيع الاستثمارات العامة بصورة بحتة دون وجود خيارات بديلة أقل لتحويل الملكية للقطاع الخاص . وقد أصبح واضحا خلال مناقشاتنا ان الحصول على مجموعة خيارات درست بعناية كان أمرا بالغ الأهمية لكسب مساندته .

ثانيا : يجب ألا تكون هناك أية مفاجأة حول معرفة أن الحكومات تكون أكثر حساسية حيال

آثار التحويل للقطاع الخاص على العمالة وعلى الخزانة العامة وتتركز المناقشات غالبا على هذه المسائل ، وقد تكون دقيقة جدا .

ثالثا : إن أكبر عناصر تكلفة المشروعات الحكومية تخفى غالبا ، ومن ثم تغفل عنها الأنظار . ومعونات التشغيل واضحة ، ولكنها غالبا ماتكون هى أقل التكاليف الحقيقية والتى تشمل التبديد فى الموارد البشرية وغيرها . وعلى سبيل المثال ، كانت مرافق الخدمات السيئة فى جرينادا تستنزف الاقتصاد بما يتجاوز كثيرا دعم التشغيل . فكما هو الحال فى الكثير من الشركات التسع والعشرين الواردة فى برنامج للتحويل إلى القطاع الخاص ، كانت هذه المرافق العامة تعمل بجزء من طاقتها فقط . ويمثل انخفاض معدل استخدام البنية الأساسية والأصول الموجودة فرصة مضاعة غالية الثمن . والنقطة الرابعة هى أنه رغم ان انخفاض معدل الاستغلال له أسباب عديدة ، فإن أكثرها ملاحظة فى جرينادا هو نقص حوافز العمال . فقد كان مدير مصانع منتجات الألبان المملوكة للدولة يحصل على نفس المرتب سواء باع مائة قطعة من المثلجات أو مايعادل ٢٠ ضعفا لذلك. إن الحوافز سوف تحث على العمل بكل الطاقة الموجودة .

والنقطة الأخيرة هى ان الاتفاق فى فهم كل مشروع سوف يحول للقطاع الخاص هو أمر حاسم لأى تغيير فعال . وقد وجدنا ان اعضاء الحكومة ، والقطاع الخاص ، والجماعات المقدمة للمعونات ، لديها جميعا آراء مختلفة أو غير متطابقة بشأن المشروعات غير أنه بعد ان قدمت مجموعة عملنا مجموعة من الحقائق الموضوعية كان من الممكن عادة الوصول إلى توافق فى الرأى بشأن خيارات التحويل للقطاع الخاص عن كل مشروع . ان بناء جمهور من المؤيدين للبرنامج أمر يتجاوز مجموعة الصفوة من صانعى القرار : إن الصحافة ، ووسائل الإعلام يجب جذبها للعمل لتعليم الجمهور ، وسوف تكون هناك مجموعة من القوى المعارضة لأى برنامج لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . ومسئولية فريق العمل ان يساعد الجمهور على فهم كيف سيكون البرنامج مفيدا .

الجـزء الســادس

خــاتمـة

أستاذ الاقتصاديات التطبيقية
بجامعة جونز هوبكنز

نحـو رأسمـالية الشـعب

لعل أكثر مايثير الاهتمام بشأن تحويل الملكيات العامة إلى الخاصة هو الشعبية التى حققتها ، فمنذ أربع أو خمس سنوات ، كانت كلمة « التخصيص » لا وجود لها فى معاجم اللغة الاقتصادية والسياسية ، أما الآن ، فمن الممكن العثور على هذه الكلمة فى القواميس الشائعة ، والحديث يدور حولها فى كل مكان . وحتى إذا استبعد المرء الحماسة الزائدة التى ترتبط غالبا « بموضات » اللحظة ـ إذ أن الشئون الاقتصادية والسياسية لاتختلف كثيرا عن المجالات الأخرى ـ فإن الأنباء التى تتدفق عن « التخصيص » فى كل مكان فى العالم لابد ان تعتبر أمرا مثيرا للدهشة .

وصحيح على الأرجح ، ان الحماسة للتحويل إلى القطاع الخاص تختلف من مكان لآخر ففى أفريقيا مثلا يقول جيمس بروك فى مقال كتبه مؤخرا فى « النيويورك تايمز » ان الاهتمام بهذا الموضوع دافعه الرغبة فى تصحيح حالات فشل سابقة لسياسة التنمية ، وخفض نزيف المشروعات الحكومية ذات الخسائر المزمنة . ويقول :

« منذ ٢٥ عاما التجأت دول أفريقية عديدة حصلت على استقلالها حديثا إلى الدولة لتقود النمو الاقتصادى . ومن سوء الحظ ان النمو لم يتحقق فى أغلب الحالات . ووفقا لأرقام البنك الدولى فى اجمالى الناتج القومى بالنسبة للفرد ، فإن ٢٩ دولة من بين دول أفريقيا الاثنتين والخمسين كانت فى عام ١٩٨٦ أكثر فقرا فعلا عما كانت فى ١٩٦٠ .

ويبرز بروك روح التغيير فيما جاء فى وصف رجل فرنسى يعمل على مقربة من ميدان النجم الأحمر فى كوتونو عاصمة بنين ، فيقول نقلا عن الرجل الفرنسى : « لقد أمموا كل شىء ، وفشل كل شىء ، وهم يحاولون الآن تحويل كل شىء للقطاع الخاص !.»

وعند بحث المسألة من الناحية الايديولوجية ، لايجد المرء غرابة فى أن تؤيد حكومتا مارجريت تاتشر فى بريطانيا وجاك شيراك فى فرنسا تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . ولكن هذه الثورة الاقتصادية ليست مقصورة على حكومات المحافظين ، فقد كتب بروك عن خطط حكومات

ماركسية ـ فى أنجولا ، وبنين ، والكونغو ، لبيع شركات الدولة الخاسرة .

ولامجال لإنكار حقيقة أن هناك تحولا فى التفكير بشأن « ما الذى ينجح ؟» . ومن الصعب فى الواقع تصديق مثل هذا التحول الإيديولوجى لو لم تظهر تحولات مماثلة أيضا فى أكبر الدول الماركسية اللينينية ، وهى الصين والاتحاد السوفيتى .

وبالإضافة إلى الجاذبية الفطرية والعملية للملكية الخاصة وآليات السوق ، فإن هناك عاملا سياسيا اعتقد أنه يفسر الشعبية غير العادية « للتخصيص » . إذ بينما يزعم التحليل التقليدى للقوى السياسية الداعية إلى ازدياد الانفاق الحكومى أن المصالح المتركزة للقلة التى تحصل على سخاء الحكومة ترجح على المصالح المتناثرة لدافعى الضرائب ، فإن التحويل للقطاع الخاص إذا خطط له بطريقة سليمة يقلب ذلك رأسا على عقب ، على الأقل فى الديموقراطيات الغربية ، فقد أثار رأيا سياسيا مؤيدا ذا اهتمام مركز :

(الأشخاص الذين سوف يمتلكون اسهما فى شركات تحولت للقطاع الخاص) ضد رأى آخر (بين الجمهور) ليس له إلا مصلحة ضعيفة متناثرة فى الاحتفاظ بالملكية العامة . وفى هذه الحالة ، سوف يتضح بصفة خاصة مدى ضعف المصلحة المتناثرة والاهتمام العام غير المحدد بالحفاظ على الملكية العامة إذا كانت الشركة المملوكة للدولة تخسر أموالا . ويمثل مديرو وموظفو المؤسسات العامة ، أولئك الذين يحصلون على منتجات مدعمة أو غير مدعمة من المشروعات العامة ، بالفعل مصلحة خاصة مركزة ، وقد يعارضون التحويل للملكية الخاصة . وأرجو ان تسمحوا لى بأن أذكر هنا أن هاتين المجموعتين من المتنفعين بالمشروعات العامة : من الممكن تحييدهما ـ إن لم يكن كسبهما ـ بمجرد ضمان انهم سوف يسمح لهم بالمشاركة فى فوائد تحويل الملكية للقطاع الخاص ، إما عن طريق أجور أعلى ، أو حقوق للملكية أو أسعار أقل للمنتجات أو خدمات أعلى جودة .

وتقدم التجربة البريطانية نموذجا للكيفنية التى يمكن ان يستخدم بها تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص للحصول على فوائد سياسية بالإضافة إلى الفوائد الاقتصادية . فقد تعلمت مسز ثاتشر ان البيع الفعلى للأصول والأسهم يمثل فرصة ضخمة (وواضحة أيضا) لايجاد رأى سياسى مؤيد للحكومة ، وخاصة بالنسبة لحالات « التخصيص » فى المستقبل . وقبل حكومة ثاتشر كانت عمليات الغاء التأميمات تنفذ بصورة نموذجية فى شكل « ترتيب خاص » لبيع الأسهم لشركات أو مجموعات صغيرة من الأفراد ، وفى حالات عديدة كان الملاك الجدد هم أنفسهم الملاك القدامى الذين أممت أسهمهم قبلا .

ونتيجة لذلك ، فإن عمليات تحويل الملكية العامة إلى الخاصة ، وقتئذ ، لم تفعل الكثير لتوسيع قاعدة ملكية رؤوس الأموال بين الجمهور . هذا بالإضافة إلى فشل عمليات التحويل للقطاع الخاص فى مراعاة ما لاحظه جوزيف شومبيتر من أن كل حقوق الملكية ليست متساوية فى قدرتها

على الحصول على الولاء والتأييد السياسى . فالملكية فى أشكالها « المجردة » مثل اسهم البورصة التى يمتلكها الجمهور تولد مشاعر ولاء أقل مما يحدثه امتلاك المرء لمنزله أو تجارته أو مكان عمله . ونتيجة لذلك ، كان هناك قلائل من المدافعين المتحمسين عن الملكية الخاصة فى انجلترا ومن الذين عارضوا إعادة تأميم حكومات العمال للمشروعات الخاصة . وقد مرت بريطانيا بدورة من حالات التأميم وإعادة التأميم . وتستهدف استراتيجية مسز ثاتشر لتحويل الملكيات العامة إلى الخاصة انهاء هذه الدورة بتوسيع نطاق الملكية وجعلها أكثر من « شكل مجرد » .

وقد أقيمت الاستراتيجية البريطانية الجديدة لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص على أساس تحليل سياسى مختلف تماما ، وبمقتضاها تباع الشركات الآن فى اكتتابات عامة إلى مجموعة عريضة من حملة الأسهم الأفراد . ويشمل هذا الجمهور العريض ، معارضين محتملين للتحويل إلى القطاع الخاص ، من مديرى وموظفى المشروعات المؤممة الحاليين ، ومنتفعين بمنتجات المشروعات المؤممة ، ومن هنا فإن حملة الأسهم سوف يصبحون من المهتمين شخصيا والمشتركين فى البيع ، وبذلك يصبحون أساسا لجمهور سياسى قوى يؤيد عمليات التحويل للملكية الخاصة مستقبلا ويعارض إعادة التأميم .

ولكى تظهر قوة مثل هذا الأسلوب ، نقول إنه فى إحدى عمليات البيع ، اشترى ٩٦٪ من أعضاء إحدى نقابات العمال أسهما فى المؤسسة التى حولت للقطاع الخاص حديثا ، وتجاهلوا حملة النقابة لاقناعهم بعكس ذلك . وقد حقق كل الذين اشتروا الأسهم ارباحا ضخمة واصبحوا جميعا من أكبر مؤيدى التحويل للملكية الخاصة (وهو أمر لايدعو للدهشة) .

وترتب على هذا التطور نتيجة منطقية هى ان نسبة تتراوح بين ٧٥٪ و ٨٠٪ من الجمهور البريطانى تؤيد باستمرار عمليات « التخصيص » بغض النظر عن مواقفهم السياسية نحو مسائل أخرى أو مشاعرهم تجاه حكومة ثاتشر . وفى فرنسا حدث شىء مماثل استجابة لبرنامج حكومة جاك شيراك لتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص . وفى مواجهة هذا التأييد اضطر حزبا العمال البريطانى ، والاشتراكى الفرنسى إلى الاقلال بوضوح من التأكيد على التزاماتهم القديمة بإعادة تأميم المشروعات وكان جزء كبير من هذا التغيير نتيجة النظر إلى عمليات التحويل إلى القطاع الخاص باعتبارها عملا سياسيا أكثر منه اقتصاديا ، وبناء استراتيجيات للتحويل للقطاع الخاص لتكوين جمهور سياسى من الناخبين المؤيدين لهذه السياسة .

إدارة برنامج للتحويل للقطاع الخاص :

يتطلب البدء فى برنامج ناجح لتحويل الملكية للقطاع الخاص إعداد استراتيجية ذات اجزاء جوهرية معينة :

١ ـ قبل مجرد التفكير فى وضع خطة « للتخصيص » لابد من ايجاد بيئة اقتصادية متفتحة للملكية الخاصة . وهى مسألة يجب أن تسبق كل شيء ، إذ ان عدم تسويتها يكون من شأنه عجز أية خطة للتخصيص عن المضى إلى أى مكان . وتشمل هذه المهمة ، ـ كما لاحظ بيترتوماس ولارس وايت وأنا فى فصول أخرى من هذا الكتاب ـ مراجعة نظام الضرائب والقانون فيما يتعلق بحقوق الملكية للتأكد من ان المناخ الضرائبى متعاطف وأن هناك اساسا فى القانون لحقوق الملكية الخاصة يضمن حماية قيمتها للملاك الجدد ، ويشجع على تنمية اسواق محلية لرءوس الأموال . وهذه المسألة ـ التى من الواضح أنه يمكن الإفاضة فى الحديث عن كل تفصيلاتها ـ يمكن تلخيصها فى تحديد ماهية التكوين القانونى للدولة بأسرها ، أى هل يشجع الملكية الخاصة أم يحد من نشاطها ؟ ولا مجال هنا للحديث التفصيلى ومن ثم يكفى أن نقرر المبدأ العام وهو أن المناخ الاقتصادى العام يجب ان يكون مؤيدا للملكية الخاصة ، قبل أن يفكر المرء حتى فى محاولة انشاء برنامج لتحويل الملكية للقطاع الخاص .

٢ ـ ابدأ ببرنامج جاد للمعلومات العامة : بعد أن يستعرض المرء الأنظمة الضريبية والقانونية ، ويقتنع بأنها لايحويان أية مشكلات خطيرة ، فإن الخطوة الأولى هى التفكير فى الكيفية التى يجمع بها تحويل الملكية العامة للملكية الخاصة جمهورا سياسيا من الناخبين المؤيدين لهذا التحويل ، وإيجاد بيئة متعاطفة يكون فيها المزيد من التحويل للقطاع الخاص ممكنا ومشجعا . وقد ناقش لانس مارستون وغيره هذه المسألة . ان بيع سياسة « التخصيص » لكل من القطاع العام والخاص هى مهمة أكثر تعقيدا من مجرد انشاء بيئة متعاطفة . وان كان هذا أمرا مهما . وينبغى ان يكون تعليم الجمهور قائما بصورة أكثر على الافعال لا الأقوال ولاسيما فى البداية . ويعنى ذلك معالجة أقل الموضوعات اثارة للجدل والسير ببطء ونجاح ـ وتلك كلها أمور هامة « لتعليم الجمهور » ومعناها بإيجاز وضع أولويات تسمح للجمهور بإدراك فوائد التحويل للقطاع الخاص ، واظهار أنه يمكن بلوغه بدون صعوبة كبيرة .

٣ ـ يجب تنظيم برنامج للتدريب مع إيجاد الإخصائيين فى الابعاد الفنية للمسألة . فالتأكد من ان أول مشروعات يجرى تحويل ملكيتها للقطاع الخاص ستكون ناجحة لدى المشتغلين بالسياسة والرأى العام ويكون من الأمور البالغة الأهمية قبل البدء فى اختيار الأهداف إيجاد فريق من الاخصائيين ، مدرب تدريبا جيدا من أجل إدارة الجانب الفنى من الخطة ويعنى ذلك إيجاد اشخاص على قدر جيد من التمكن فى كل الأساليب الفنية المختلفة للقيام بعمليات التحويل للملكية الخاصة ، سواء فى صورة التعاقد مع القطاع الخاص لإدارة خدمات عامة ، والتنازل عن ملكية الشركات المملوكة للقطاع العام ، سواء ببيع الأسهم ، أو حتى التخلى عن ملكية الشركة مجانا فى الحالات القصوى .

٤ ـ عليك باختيار أهداف « التخصيص » التى تقل صعوباتها وتضمن النجاح ، ولاسيا فى البداية وتتضمن هذه المهمة تحديد الأولويات ، وتلك مسألة مهمة للغاية . إذ لايمكن تحويل كل شىء للملكية الخاصة فورا ، ومحاولة عمل ذلك لايعنى إلا أنه لن يتم تحويل شىء للملكية الخاصة . ولهذا ينبغى تحديد الأهداف المختارة التى يمكن تحويلها للقطاع الخاص بسهولة نسبية ، وهى مسألة هامة بصفة خاصة فى دول العالم الثالث ، وفى الدول التى ليست على خبرة كبيرة بالتحويل للقطاع الخاص .

إن التركيز على النجاح ـ وخاصة على الحاجة إلى الاحساس بالنجاح ـ من شأنه السير فى اتجاه مثير للاهتمام لأنه قد يبدو متعارضا مع انطباع الوهلة الأولى عن سلم الأولويات . والتركيز على النجاح يعنى تجنب الشركات التى تعانى أكبر الخسائر ، وخاصة فى البداية ، وهى الشركات التى تسبب أكبر استنزاف للأموال العامة . فرغم ان تحويل مثل هذه الشركات للقطاع الخاص سوف يحقق أكبر المكاسب فعلا ، ويجلب أكبر فائدة للخزانة العامة ، فإنه يجب تجنب اغراء التركيز الزائد على الأمور الاقتصادية مع نسيان السياسة ، لأن مثل هذه الشركات أصعب فى التحويل للقطاع الخاص لأن خسائرها تجعل تسويقها صعبا للغاية . ولهذا السبب ، فإنه من الأفضل ـ فى البداية كما كررنا سابقا ـ التركيز على تحويل مؤسسات لاتعانى مصاعب مالية رهيبة ، أى مؤسسات يمكن إعدادها للبيع للجمهور بسهولة نسبية .

والنقطة الرئيسية فى هذا الموضوع هى التركيز على ضرورة رؤية النجاح والشعور به، إذ لايكفى ان تكون أول عملية تحويل للقطاع الخاص ناجحة بالفعل ، إذا ماكان هذا النجاح ليس مرئيا أو إذا كان الانطباع الظاهر عنها أنها فشلت . والادراك الحسى للنجاح أمر حاسم لأنه سوف يحدد استجابة الجمهور ، فإذا كانت الصورة الظاهرة على السطح هى أن عملية التحويل صعبة أو غير ناجحة ، فإن ذلك سوف يقتل ، على الأرجح ، كل اهتمام بعملية التخصيص ـ ربما لمدة جيل ـ حتى يستطيع جيل آخر ان يهتم بها مرة أخرى .

٥ ـ ينبغى اختيار الوسائل الفنية والاستراتيجيات التى تزيد جمهور الناخبين المؤيدين لهذه السياسة إلى أقصى حد : ستكون هذه مهمة هامة للغاية بمجرد اختيار الأهداف ، وقد ضربت حكومة ثاتشر البريطانية المثل على ذلك . إن المفتاح هو إيجاد جمهور الناخبين المؤيد للتحويل للملكية الخاصة ، وتحييد أو إشراك المصالح الخاصة التى يحتمل أن تعارضه وقد لاحظ لانس مارستون ان هذا مؤداه أن جانبا هاما من الاعداد للتحويل للقطاع الخاص يشمل التأكد من ان هناك كثيرين من الأشخاص سوف يفيدون منه ، وأن جانبا من المستفيدين سوف يكون من المعارضين المحتملين الذين يمكن كسب تأييدهم أو حتى شراء هذا التأييد بعبارة صريحة . ومن المهم أيضا ان يعرف المنتفعون ذلك فى وقت مبكر .

٦ ـ يجب إعداد الشركة للتحويل للقطاع الخاص ، ولو بالاستثمار فيها إذا دعت الضرورة ،
وكما لاحظ مادسين بيرى وبيتر يونج ، انه ينبغى احيانا استثمار الجهود وربما الأموال ، لجعل الشركات أكثر جاذبية للسوق الخاصة . وهى مسألة هامة ، لأن هناك شركات عديدة لن تجذب مستثمرين خاصين إلى شرائها بسعر يعتبره الرأى العام معقولا ، بدون تقديم استثمارات خاصة للنهوض بالمشروع. ولعل هذا هو العنصر الرئيسى فى التحويل الناجح للقطاع الخاص. ويتضمن الإعداد للتحويل سلسلة من الاشياء بما فى ذلك تعليم الجمهور ، ولكن أهمها ما يؤدى بصفة خاصة إلى تحسين احتمالات تحقيق الشركة أو الكيان الذى يجرى تحويله للقطاع الخاص للأرباح . وإيجاد هذا الأحتمال هو الخطوة الهامة التى تجعل الكيان قابلا للتسويق ، جذابا فى السوق .

وينطوى تحسين فرص بيع المشروع على تكاليف سياسية واقتصادية . فهو يشمل التغلب على المعارضة المرتقبة من مجموعات المصالح ، التى سوف تخسر من عملية التحويل للقطاع الخاص ، أو التى تشعر بعدم الاطمئنان إلى النتائج . وهناك مثل قديم يقول ان الناس تفضل الشر المعروف على الخير غير المعروف . وليس من الضرورى ان يخسر البعض فعلا من التحويل للقطاع الخاص لكى يعارضه ، بل يكفى ان يكون غير واثق من النتيجة لضمان معارضتة .

والهدف المختار للتحويل للقطاع الخاص ، هو بصورة نموذجية شركة عامة قامت خلال فترة طويلة على معونات دعم عامة . فإذا تم تحويلها للقطاع الخاص ، فانه يفترض أنها يجب ان تبقى بغير هذا الدعم . ويقول بيرى ان كثيرا من المشروعات المؤممه فى انجلترا كانت ذات رؤوس أموال قليلة ، ولديها أيدى عاملة زائدة عن الحاجة ، ولهذا فإن إعدادها للتحويل للقطاع الخاص سوف يعنى ـ بين أمور أخرى ـ تقديم استثمارات وتقليل القوى العاملة ، وزيادة الأصول الرأسمالية ، حتى تصبح الشركة مغرية للمستثمرين الخاصين .

٧ ـ تجنب الاغراء لوقف المزايا الخاصة التى توجد غالبا فى المشروعات العامة :

غالبا ما يتمتع العاملون فى المؤسسات المملوكة للقطاع العام ، مثل البيروقراطيات الحكومية ، من المديرين والعمال معا بمزايا كبيرة وغير عادية . وينصح بيرى ويونج بشدة بإنه مهما كبرت شناعة هذه الميزات ، فإنه من الضرورى عند إعداد المشروع للتحويل إلى الملكية الخاصة أن يصدر التزام بعدم وقف هذه الميزات . لأنه إذا سمع أحد التهديد بوقفها ، فستكون النتيجة المباشرة معارضة ضخمة مركزة ، وربما القضاء على أى امكانية جادة لتحويل هذه المؤسسة بالذات للقطاع الخاص .

وأفضل أسلوب للتعامل مع الميزات الخاصة هو الاتفاق على أن يكون إنهاؤها مقابل تعويض مالى نقدى . ومثال ذلك شراء مشروع للمعاشات ، لأن شراء كل الحصص سيكون على المدى الطويل وسيلة فعالة لمعالجة عنصر هام من عناصر التكاليف .

بعض تحذيرات :

إن الاهتمام العالمي بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص - كما لاحظنا قبلا - بلغ مستوى غير عادي . ويبدو ذلك واضحا بصفة خاصة إذا تأمل المرء ان هذا التحويل يتضمن احتكارا (الحكومة) يتخلى طوعا عن سيطرته إلى أطراف خاصة . (الذين ستئول إليهم السيطرة على الكيان الذي نقل للقطاع الخاص) . غير أن ذلك يرجع إلى ان المصالح الخاصة المتجمعة في هذه الحالة هي أقوى من المصالح المتجمعة داخل الحكومات ذاتها .

وقد ناقشت عددا من الأسباب لهذه الحماسة الجديدة نحو التحويل للملكية الخاصة . وقد يكون من الأسهل تلخيص أسباب جاذبيتها السياسية في ملاحظة ان « التخصيص » يمكن ان يكون « رأسمالية الشعب » بصورة حقيقية ، والشعور بذلك يفسر لماذا تولدت القوة الدافعة التي حصلت عليها عملية التخصيص .

وعلى الرغم من القيم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المرتبطة بتحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ، فمن المهم مراعاة بعض التحذيرات . والحاجة إلى الحذر مهمة بصفة خاصة لأن أية لحظة من حماسة مبالغ فيها كثيرا ماتكون اللحظة التالية لها شعور بالاحباط . وسيكون ذلك مثيرا للأسى إلى حد كبير في حالة تحويل الملكية للقطاع الخاص التي يمكن ان تحقق أشياء هامة وبناءه في الدول المتقدمة والنامية على السواء .

والحذر الرئيسي موجه إلى الأمل فإن التحويل للقطاع الخاص سوف يؤدي تلقائيا إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية ويخفض التكاليف . حيث يلغي التحويل للقطاع الخاص احتكارا حكوميا ببيعه إلى قطاع خاص تسوده المنافسة ، فإن الانتقال من احتكار عام إلى منافسة خاصة ، سوف يغير بالتأكيد هيكل الحوافز ، ويجب ان ينتج عن ذلك فعاليات وتوفيرات . ويستشهد جيمس بروك بعدد من الأمثلة على ذلك من أفريقيا في مقاله الذي أشرنا إليه من قبل . ولكن عندما يقوم تحويل الملكية للقطاع الخاص بمجرد تحويل احتكار حكومي إلى احتكار خاص ، ولاسيما عندما يتخذ التحويل للقطاع الخاص شكل التعاقد على إدارة خدمات عامة مع شركة خاصة لامنافس لها ، فإنه لايغير تلك الحوافز . وفي أمثال هذه الحالات ، فإن التحويل للقطاع الخاص بدلا من ان يخفض التكاليف ، فإنه قد ينتهي إلى زيادة التكاليف فعلا (وخاصة عند اضافة تكاليف الاشراف والرقابة التي سوف تعجل عملية التعاقد على الإدارة) .

وعند طرح هذا التحذير ، ينبغي أن أذكر أن مادسين بيرى، الذي امتلك قدراً كبيراً من التجربة العملية في عمليات التحويل البريطانية للقطاع الخاص ، أكثر تفاؤلا . إذ أنه يعتقد وبقوة ان التحويل للقطاع الخاص سوف ينتج كفاءات ، حتى إذا كانت السيطرة لاحتكار خاص . ومع

انه يعارض كل الاحتكارات من كل نوع ، إلا أنه يعتقد ان الاحتكارات العامة تميل إلى ان تكون أسوأ من الاحتكارات الخاصة .

ولتجنب مشكلات محتملة ترتبط بالاحتكارات الخاصة ، بل وتتفادى الأعباء التى تنجم عن استمرار الأشراف الحكومى ، فإنه ينبغى السعى لايجاد بيئة تنافس للمؤسسات أو الخدمات التى حولت حديثا للقطاع الخاص . ويستطيع المستهلكون بعد ذلك مراقبة الجودة والأسعار مما يتجنب الحاجة إلى الأشراف البيروقراطى الحكومى .

وهذه مسألة تتعلق بالسياسة ، إذ أن كل المناقشات التى دارت حول هذه النقطة اقتصرت على السياسة . فإذا أراد المرء محاولة تقنين فوائد هذه السياسات فى الهيكل القانونى لدولة ما ، فإن عليه ان يضع قواعد دستورية يطلب من الحكومات القيام بهذه الأمور . وعلى سبيل المثال فإنه من الممكن جعل الدساتير تنص ببساطة على حظر تقديم القطاع العام للسلع والخدمات وفى نفس الوقت فإن القواعد الدستورية يمكن ان تفوض السلطات السياسية فى تقرير ما إذا كان تقديم القطاع الخاص للسلع والخدمات يجب ان يتم تمويله بوسائل خاصة فقط ، أو ما إذا كان من الممكن فى ظروف معينة استخدام أموال عامة ، أو خليط من العامة والخاصة .

غير أنه من الممكن فى النهاية ان تكون لهذه المسائل الاقتصادية أهمية محدودة بالمقارنة مع الاعتبارات الاجتماعية والسياسية الأوسع كثيرا لتحويل الملكية للقطاع الخاص . ويبرز مانويل تانوارا مثلا الحاجة إلى اجراء اصلاحات جذرية فى المواقف المؤيدة لمذهب التجاريين ويجب على الحكومة فى اجزاء كثيرة من العالم ، وخاصة فى الدول النامية ، ان تركز على انشاء مؤسسات سياسية ديموقراطية مستقرة . ففى نهاية الأمر فإن عدم وجود بيئة سياسية مستقرة يسلب كل المعانى من أهداف عملية تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ومن أهداف أية سياسات أخرى أيا كانت . ولهذا فإن التحويل للقطاع الخاص يستطيع لأسباب سبق ذكرها ، والقيام بدور هام فى مساعدة الدول النامية على انشاء مؤسسات سياسية واجتماعية مستقرة . وهو قد يفعل ذلك بزيادة الاستجابة لرغبات المواطنين ، سواء فى صورة السماح للناس بامتلاك منازلهم الخاصة ، أو بتوسيع مجال اختيارات المواطنين من السلع الاستهلاكية ، أو بالغاء مركزية صنع القرار بصفة عامة ...

تلك هى الاسهامات الكبرى التى يستطيع تحويل الملكية العامة للقطاع الخاص ان يقدمها من أجل البحث عن التقدم فى اجزاء كثيرة من العالم .

الفهـــرس

الجزء الثالث
التخطيط لتحويل الملكية العامة إلى الخاصة

الجزء الرابع
تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص
من أجل التنمية

الجـزء الخامس
حالات تحـويل الملكية العامة للقطاع الخاص

الجـزء السـادس
خـاتمة

رقم الايداع : ١٩٤٧ / ١٩٩٠
الترقيم الدولى : ٣ـ ٣٩٤ـ ١٤٨ ـ ٩٧٧

مطابع الشروق
القاهرة: ١٦ شارع جواد حسني ـ هاتف : ٣٩٣٤٥٧٨ ـ ٣٩٣٤٨١٤
بيروت: ص . ب : ٨٠٦٤ ـ هاتف : ٣١٥٨٥٩ ـ ٨١٧٧٦٥ ـ ٨١٧٢١٣

هـذا الكتاب

- موضوع هذا الكتاب هو موضوع الساعة دوليا وقوميا ، شرقا وغربا ، وفى الدول المتقدمة والدول النامية .. على حد سواء .

- ورغم تناول الكتاب لموضوع فنى فى المقام الأول ، فإنه يعرضه بأسلوب واضح ميسر ومبسط ؛ يصلح للمتخصص فى علم الاقتصاد ، كما يصلح ، فى الوقت نفسه للمثقف العام .

- وقد تحقق لهذه الطبعة العربية من الكتاب ، تميز الترجمة وجزالة الأسلوب ودقة المصطلح ووضوح المعنى وسلامة التعبير ، وذلك بفضل القديرين المتميزين : الأستاذ محمد مصطفى غنيم الذى قام مشكورا بالترجمة ، والدكتور شريف لطفى الذى قام مشكورا بالمراجعة وتقديم الكتاب .

- ويتضمن الكتاب بحوثا وأمثلة من دول مختلفة ، عن تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية ، وكيف يرفع هذا التحويل من معدل النمو الاقتصادى ومن مستوى الجودة فى السلعة أو الخدمة للجمهور ، وكيف يخفض العجز فى موازنة الدولة مما يتيح تخفيض عبء الضرائب وعبء التضخم عن المواطنين ، ثم كيف يؤدى إلى زيادة الأدخار القومى والاستثمار ، مما يشيع ملكية الأسهم حتى بين صغار المدخرين والمستثمرين ، الأمر الذى يحقق عدالة اجتماعية أكبر واستقلالا اقتصاديا أفضل .

هذا ، وقد آثرنا ترجمة اصطلاح PRIVATIZATION إلى (تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص) بدلا من (الخصخصة) أو (التخصيصية) المقترحتين وذلك لأن تعبيرنا يعطى معنى أدق وأوضح لما يتضمنه الكتاب ، ولما تعنيه القضية الحيوية المثارة حاليا فى مصر والعالم ، وما تهدف إليه .

- فهى تهدف إلى تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص .. إدارة أو إيجارا أو مشاركة أو بيعا وشراء .. فيما يتبع الدولة أو تنهض به أو تهيمن عليه ، فى قطاعات الأعمال ومجالات الخدمات .. تحقيقا للتنمية الاقتصادية ، ودعماً لها ، وتصحيحا لمسارها .

والله ولى التوفيق .

